



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation, Nr. 04/2014

Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtumbau Ost – Alternativen zur Altschuldenhilfe?

Impressum

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn

Projektleitung (Auftraggeber)

Mathias Metzmacher, BBSR

Autoren

IFS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin
Dr. Reinhard Aehnelt, Jürgen Veser

B.B.S.M. Brandenburgische Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung
und Modernisierung mbH, Potsdam
Dr. Heike Liebmann, Dr. Hanna Sommer

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtumbau Ost –
Alternativen zur Altschuldenhilfe. BBSR-Online-Publikation 04/2014, Bonn, März 2014.

Die von den Autoren vertretenen Auffassungen sind nicht unbedingt mit denen des
Herausgebers identisch.

ISSN 1868-0097

© BBSR März 2014

Inhaltsverzeichnis

KURZFASSUNG

SUMMARY

1.	Einleitung.....	1
1.1	Anlass und Ziel des Gutachtens	1
1.2	Methodik	2
2.	Herausforderungen und Rahmenbedingungen für den Stadtumbau	5
2.1	Prosperierende und schrumpfende Städte in Ostdeutschland.....	5
2.2	Wohnungsleerstand in den neuen Ländern	7
2.3	Künftige Nachfrageentwicklung und resultierendes Leerstandsszenario.....	15
2.3.1	Künftige Entwicklung der Nachfrage.....	16
2.3.2	Künftige Entwicklung des Leerstands	18
2.4	Wirtschaftliche Ausgangslage der Wohnungsmarktakeure im Stadtumbau.....	23
2.4.1	Entwicklung und Höhe der Mieten	23
2.4.2	Wirtschaftliche Lage der Wohnungsunternehmen	24
2.4.3	Schwerpunkte hohen Leerstands und eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.....	26
2.5	Herausforderungen für den Stadtumbau	28
3.	Anreizinstrumente im Stadtumbau im Überblick	30
3.1	Städtebauförderung	30
3.2	Wohnraumförderung der Länder.....	38
3.3	Altschuldenentlastung nach § 6a AHG	42
3.4	Sonstige Anreizinstrumente	45
4.	Rahmenbedingungen und Praxis der Programmumsetzung in den Stadtumbaukommunen	47
4.1	Marktentwicklung in den Gebieten.....	47
4.2	Sanierungsgeschehen im Altbaubestand	51
4.3	Rückbau in den Gebieten des DDR-Wohnungsbaus.....	56
4.4	Lokale Steuerungsinstrumente des Programms Stadtumbau-Ost.....	58
5.	Städtebauliche Problemkonstellationen.....	63
5.1	Großstädte.....	63
5.2	DDR-Aufbaustädte und durch Nachkriegsbebauung geprägte Städte.....	65
5.3	Schrumpfende Klein- und Mittelstädte mit hohem Altbauleerstand und stabilerem DDR-Wohnungsbau.....	66
5.4	Schrumpfende Klein- und Mittelstädte mit hohen und teilweise zunehmenden Leerständen in allen Marktsegmenten	67
5.5	Schrumpfende Klein- und Mittelstädte mit niedrigen oder abnehmenden Leerständen in allen Marktsegmenten	68

6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	70
6.1	Bisher Erreichtes und künftige Herausforderungen für das Förderprogramm Stadtumbau	70
6.2	Rahmenbedingungen und Anpassungsbedarf in der zukünftigen Ausgestaltung des Förderprogramms Stadtumbau Ost.....	73
6.3	Diskussion von Anreizinstrumenten.....	76
6.3.1	Aktivierung des innerstädtischen Altbaus - Wie gelingen eine bessere Nutzung und Verzahnung der bestehenden Förderinstrumente?	76
6.3.2	Investitionsbonus - ein zusätzlicher Anreiz für Eigentümer.....	78
6.3.3	Umgang mit Leerstand - Differenzierung der Rückbauförderung	82
6.3.4	Leerstand im Altbau - Sollte der Abriss gefördert werden?.....	84
6.3.5	Altschulden - Ist eine weitere Altschuldenentlastung erforderlich?	86
7.	Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung des Stadtumbaus.....	89

Literaturliste

Anhang

KURZFASSUNG

Das vorliegende Gutachten hat zum Ziel, ausgehend von einer Analyse der aktuellen und künftigen Rahmenbedingungen der Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern und einer Auseinandersetzung mit der Praxis sowie den vorhandenen Anreizinstrumenten für Investitionen im Stadtumbau Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung des Stadtumbauprozesses zu geben. Das Gutachten baut auf Auswertungen vorhandener Datengrundlagen auf, insbesondere auf den Zensus 2011, die BBSR-Prognosen zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung sowie die Jahresstatistik des GdW und eine Datenbank zu Sanierungsvorhaben in der Wohnraumförderung des Landes Brandenburg. Darüber hinaus wurden eine schriftliche Befragung von 101 ausgewählten Stadtumbaukommunen zu Problemkonstellationen und zur Umsetzung des Stadtumbaus sowie zehn Vertiefungsstudien mit Vor-Ort-Analysen der lokalen Steuerung des Stadtumbaus durchgeführt. Zusätzlich wurden Expertengespräche auf kommunaler, Bundes- und Länderebene geführt. Einbezogen wurde zudem ein Gutachten zu den bisherigen Wirkungen der Altschuldenhilfe und zu künftigen Bedarfen einer weiteren Entlastung der Wohnungswirtschaft, das das Institut empirica im Jahr 2010 im Auftrag des BMVBS und des BBSR vorgelegt hatte. Die Erstellung des Gutachtens wurde von einem Expertenkreis begleitet.

Im Ergebnis des Gutachtens zeigt sich, dass sich die Lage in den Städten im Vergleich zur relativ homogenen Ausgangssituation zu Beginn des Stadtumbau Ost stark ausdifferenziert. Die Schrumpfung als vorherrschender Entwicklungstrend wird sich in den neuen Ländern auch in Zukunft fortsetzen, doch zeigen sich sowohl Ausnahmen als auch deutliche Unterschiede zwischen den Städten. So können Großstädte und Städte in Ballungsräumen aufgrund von regionalen Wanderungsgewinnen teilweise wieder Bevölkerungszuwächse verzeichnen. Mehr als drei Viertel des Wohnungsbestands in den neuen Ländern (ohne Berlin) befindet sich jedoch in Städten und Regionen, die bis 2030 weiter stark schrumpfen, der weit überwiegende Teil davon wird einen Rückgang der Haushaltszahlen um 10% und mehr verkraften müssen.

Seit 2002 sind die Kommunen im Stadtumbau Ost mit insgesamt ca. 1,29 Mrd. € Bundesfinanzhilfen unterstützt worden. Ziel des Stadtumbau Ost ist die Aufwertung von Innenstädten und erhaltenswerten Stadtquartieren sowie die Stabilisierung städtischer Strukturen durch Abriss leer stehender Wohnungen. In den ersten Jahren stand die Umsetzung des Rückbaus leer stehender Wohnungen im Vordergrund, der Fokus liegt seit mehreren Jahren stärker auf der Aufwertung, was mit einer räumlichen Schwerpunktverlagerung auf die Innenstädte einherging. Damit verbunden hat der Programmbereich Sanierung und Sicherung sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden eine hohe Bedeutung erlangt. Um die städtebaulich prioritären Gebäude innerhalb der kommenden zehn bis 20 Jahre vor dem Verfall zu retten, werden weiterhin erhebliche Fördermittel für die Sanierung von innerstädtischen Altbauten benötigt. Die Marktdynamik ist zu schwach, als dass diese Aufgabe allein mittels privater Investitionen bewältigt werden könnte.

Der Rückbau von bisher rd. 320.000 Wohnungen im Stadtumbau Ost hat ganz überwiegend in Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus in städtischen Randlagen stattgefunden. Der Rückbau wurde durch die Altschuldenentlastung in Höhe von insgesamt 1,1 Mrd. € unterstützt. Er wurde fast ausschließlich durch Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften realisiert, die ihre Leerstände in der Folge deutlich reduzieren konnten. Die Leerstandsquote der GdW-Unternehmen hat sich beispielsweise im Zeitraum 2002 bis 2011 halbiert. Der Rückgang der Leerstände hat ebenso wie zumeist leicht gestiegene Mieten und niedrigere Finanzierungskosten insgesamt zu einer Verbesserung und mehrheitlich zu einer konsolidierten wirtschaftlichen Lage der GdW-Unternehmen

geführt. Allerdings verzeichnet ein Drittel der GdW-Unternehmen in den letzten Jahren eine Zunahme des Leerstands. 11% weisen neben einer Leerstandsquote von 15% und mehr eine negative oder so geringe Eigenmittelrentabilität auf, dass von einer eingeschränkten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgegangen werden muss. Insgesamt wird deutlich, dass die demografische Entwicklung verbunden mit einer fehlenden Nachfrage und einem geringen Mietniveau ausschlaggebend für die Höhe der Leerstände und die wirtschaftliche Lage der Wohnungsunternehmen und in ähnlicher Weise auch der anderen Eigentümergruppen ist. Nach den Ergebnissen des Zensus 2011 beträgt die Leerstandsquote von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern der neuen Länder (ohne Berlin) bei der Eigentümergruppe Privatperson/en 11,6%, bei Genossenschaften 8,9%, bei kommunalen Wohnungsunternehmen 13,8% und bei sonstigen Eigentümern 12,4%.

Angesichts der Prognosen der künftigen Haushalts- und Nachfrageentwicklung in Ostdeutschland ist eine Fortführung des Stadtumbau Ost unabdingbar. Die gegenwärtige, durch eine geringe Rückbauaktivität gekennzeichnete Stadtumbauphase kann dabei gewissermaßen als Übergangphase betrachtet werden. Die auch für die nächsten drei bis vier Jahre zu erwartende geringe Dynamik des Rückbaus sollte als Chance zur weiteren Stärkung der Innenstädte, zur Qualifizierung der Sicherung und Sanierung von Altbauten und zur Aufwertung weiterer zukunftsfähiger Stadtquartiere genutzt werden. Zugleich wird es aber in den folgenden Jahren zu einem spürbaren Rückgang der Nachfrage und einem erneuten starken Anstieg der Leerstände in großen Teilen der neuen Länder kommen. Allein um den Leerstand konstant zu halten, wären im Zeitraum 2012 bis 2020 Abrisse von rund 42.000 Wohnungen pro Jahr und im Zeitraum 2021 bis 2030 von rund 52.000 Wohnungen pro Jahr erforderlich. Ohne eine Fortsetzung des Rückbaus sind bis spätestens 2030 Leerstandsquoten von mehr als 20% in den meisten Regionen der neuen Länder zu erwarten. Die derzeit dispersen Leerstände werden sich künftig sukzessive auf den größten Teil der Kreise und etliche kreisfreie Städte ausbreiten und den größten Teil des Wohnungsbestands der neuen Länder treffen.

Derzeit gilt es, die aktuelle Phase des Stadtumbaus auszugestalten, ohne dabei die längerfristige Entwicklungsperspektive aus dem Blick zu verlieren. In Zukunft wird dann dem Wohnungsrückbau wieder eine wachsende Bedeutung zukommen müssen. Das bedeutet, dass im künftigen Stadtumbau sowohl bei der Aufwertung wie auch beim Rückbau noch deutlichere Prioritätensetzungen vor allem auf der kommunalen Ebene erfolgen müssen.

Bezogen auf die Frage einer Fortführung der Altschuldenentlastung wird im vorliegenden Gutachten festgestellt, dass zwar ein nicht unerheblicher Teil der Wohnungsunternehmen in stark schrumpfenden Städten nach wie vor mit hohen Leerständen konfrontiert ist und vor erheblichen wirtschaftlichen Problemen steht. Allerdings sind heute noch vorhandene wirtschaftliche Probleme der Wohnungswirtschaft nicht in erster Linie auf die Altschulden zurückzuführen, vielmehr sind demografische und nachfragebedingte Einflüsse sowie die Unternehmensführung ausschlaggebend. Zudem sind die Bereitschaft und die Möglichkeit zum Rückbau in den letzten Jahren bei vielen Unternehmen stark gesunken. Eine Fortführung der Altschuldenentlastung würde daher nur sehr begrenzte Wirkungen entfalten. Als zielführender wird daher die Einführung eines Investitionsbonus für Eigentümer angesehen, die zielgerecht investieren und abreißen. Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Gutachten folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen formuliert:

Förderinstrumente und Anreize des Programms Stadtumbau Ost haben sich grundsätzlich bewährt - Förderung auch weiterhin auf hohem Niveau notwendig

Die bisherige Umsetzung des Stadtumbaus ist sowohl hinsichtlich der Aufwertung der Innenstädte und weiterer zukunftsfähiger Stadtquartiere als auch im Hinblick auf die Reduzierung nicht mehr nachgefragter Wohnungen durch Abriss gelungen. Die Ausgestaltung der Förderanreize innerhalb des Programms hat sich grundsätzlich bewährt und sollte beibehalten werden. Angesichts künftig deutlich steigender Rückbaubedarfe sowie der erheblichen Handlungsbedarfe, die in langfristig zu erhaltenden Stadtquartieren bestehen, braucht das Programm langfristig eine verlässliche und hinreichende Finanzausstattung, die mittelfristig wieder das Niveau der Anfangsjahre des Stadtumbaus erreichen sollte. Sowohl der Programmbereich Rückbau als auch der Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten sollte in den kommenden Jahren ohne kommunalen Eigenanteil fortgeführt werden.

Investitionsbonus für Wohnungseigentümer, die zielgerecht investieren und abreißen

Es wird empfohlen, dass die Länder Wohnungseigentümern, die zielgerecht, d. h. innerhalb einer von der Kommune festgelegten Gebietskulisse mit Aufwertungspriorität, investieren, einen zusätzlichen Anreiz in Form eines Investitionsbonus gewähren. Fördergegenstand sind Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen in Wohngebäude, die anteilig über einen Zuschuss gefördert werden. Ein erhöhter Investitionsbonus sollte den Eigentümern gewährt werden, die zielgerecht investieren und ebenso zielgerecht, d. h. innerhalb einer von der Kommune festgelegten Gebietskulisse mit Rückbaupriorität, abreißen. Ziel des Investitionsbonus ist, bedarfsgerechte Anreize für Investitionen in Gebäude mit hohem Förderaufwand und städtebaulich wichtiger Funktion zu setzen und dabei möglichst alle Gruppen von Wohnungseigentümern anzusprechen. Dieser Investitionsanreiz sollte möglichst aus den Kompensationsmitteln, die der Bund den Ländern bis 2019 zur Verfügung stellt, und ggf. zusätzlichen Landesmitteln gespeist werden.

Stärkung der Wohnraumförderung im Kontext des Stadtumbaus und engere Verknüpfung mit der Städtebauförderung

Die neuen Länder und Berlin erhalten für Zwecke der Wohnraumförderung bis einschließlich 2013 vom Bund Kompensationsmittel in Höhe von 196,9 Mio. € jährlich. Von 2014 bis 2019 stehen ihnen auch nach Wegfall der Zweckbindung entsprechende Beträge zu und können für die Wohnraumförderung verwendet werden. Die Mittel der Wohnraumförderung sollten durch eine Intensivierung der Förderung, eine gezielte Erhöhung der Fördersätze und durch eine deutlich höhere Reichweite bei den Eigentümern von Altbauten sowie eine engere Verzahnung mit der Städtebauförderung genutzt werden, um den weiteren Stadtumbauprozess in den Städten zu unterstützen.

Rückbauförderung fortführen

Es wird eine weitere Förderung des Rückbaus ohne kommunalen Eigenanteil und in der bisherigen Förderhöhe pro rückgebautem m² Wohnfläche empfohlen. Bestehende Möglichkeiten eines flexibleren Einsatzes der Rückbaumittel auf der kommunalen Ebene sollten genutzt werden, um z. B. flächenhafte Rückbauansätze besonders zu unterstützen.

Aufwertungsförderung im Stadtumbau für zukunftsfähige Stadtquartiere

Die Aufwertungsförderung im Stadtumbau sollte künftig auf die Aufwertung innerstädtischer Altbauquartiere sowie weiterer zukunftsfähiger Stadtquartiere mit konkreten Handlungsbedarfen fokussiert werden. Der Mitteleinsatz sollte sich an im Integrierten Stadtentwicklungskonzept verankerten Prioritätensetzungen der Stadtentwicklung orientieren.

Keine Fortführung der Altschuldenentlastung - gleiche Förderanreize für alle Eigentümergruppen

Es wird empfohlen, auf eine Fortführung der Altschuldenentlastung zu verzichten. Rückbau- und Investitionsanreize sollten vielmehr so ausgestaltet werden, dass sie allen Eigentümern innerhalb der Rückbaugebiete gleichermaßen offen stehen und sich damit künftig mehr Marktteilnehmer am Rückbau von Wohnungen beteiligen. Andere Anreizinstrumente wie der - in Verbindung mit oder ohne Abriss vorgesehene - Investitionsbonus sind vor diesem Hintergrund zielführender und einer Fortführung der Altschuldenentlastung vorzuziehen.

Stärkung der konzeptionellen Grundlagen des Stadtumbaus

Die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte sind die wichtigste konzeptionelle Grundlage des Stadtumbaus. Sie müssen als Instrument der informellen Planung weiter gestärkt, regelmäßig aktualisiert und oftmals auch in ihrer Aussagekraft vor allem in Bezug auf Instrumente der Umsetzung geschärft werden. Aufbauend auf den Stadtentwicklungskonzepten ist eine Qualifizierung der Strategien zur Altbauaktivierung notwendig.

Instrumente der Altbaumobilisierung konsequenter nutzen

Die größte Herausforderung im Stadtumbau besteht in den nächsten Jahren darin, die Innenstädte weiter zu stärken und die Erneuerung fortzusetzen. Mit dem Programmteil Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten besteht im Stadtumbau Ost ein Förderinstrument, das hervorragend geeignet ist, auf diese Probleme zu reagieren. Dieses muss noch konsequenter genutzt werden. Voraussetzung dafür ist neben einer qualifizierten Altbauaktivierungsstrategie ein aktives Altbaumanagement durch die Kommune.

Verbindliche Kooperationsvereinbarungen zwischen den Akteuren des Stadtumbaus

Da die Umsetzung des Stadtumbaus und die damit verbundenen Aushandlungsprozesse in den kommenden Jahren vielfach schwieriger werden, wird empfohlen, die Möglichkeit des Abschlusses von Kooperationsvereinbarungen zwischen den wichtigsten kommunalen Stadtumbauakteuren und dem jeweiligen Land zu prüfen. Inhalte der Kooperationsvereinbarungen sollten die Definition gemeinsamer Ziele, die Festschreibung prioritärer Maß-

nahmen, die Verpflichtung zur Mitwirkung, eine räumliche Festschreibung und Quantifizierung prioritärer Maßnahmen und möglichst verbindliche Aussagen zur Fördermittelbereitstellung sein.

Fusionen von Wohnungsunternehmen erleichtern

Angesichts der stadumbaubedingt bereits verkleinerten und künftig vermutlich noch weiter zu reduzierenden Wohnungsbestände vieler Wohnungsunternehmen können Fusionen die Möglichkeiten der Wohnungsunternehmen, den Stadtumbauprozess aktiv mitzugestalten, erhöhen. Es wird daher empfohlen, zu prüfen, wie eine Erleichterung von Fusionen erreicht werden kann.

Sensibilisierung für künftige Nachfrage- und Leerstandsentwicklung - Stadtumbau neu denken

Die längerfristigen Entwicklungsperspektiven in Ostdeutschland sind in den meisten Regionen und Kommunen von einem gravierenden Rückgang der Nachfrage und wieder erheblich ansteigenden Leerständen geprägt. Um zu verhindern, dass aus einer kurzfristigen Handlungsperspektive heraus Entscheidungen über Investitionen getroffen werden, die sich in den nächsten Jahren als nicht zukunftsfähig erweisen, wird empfohlen, einen Dialogprozess mit den Akteuren des Stadtumbaus über mittel- und langfristige Handlungserfordernisse zu initiieren. Soll der Stadtumbau auch künftig erfolgreich fortgeführt werden, ist ein akteursübergreifender Konsens aller wichtigen Akteure zu den Zielen und Strategien des Stadtumbaus notwendig.

SUMMARY

The objective of this expert report is to provide recommendations for the future design of the urban restructuring process based on an analysis of the current and future framework conditions of the housing market development in the new federal states and on a scrutiny of the current practice as well as the existing incentives for investments in urban restructuring. The expert report builds on an appraisal of the existing data, particularly on the Census 2011, the BBSR (Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development) prognosis on the development of the population and number of households as well as the annual statistics of the GdW (German Federal Association of Housing and Real Estate Companies) and a database on refurbishment projects within the promotion of housing programme conducted in the Federal State of Brandenburg. Furthermore, a written survey was conducted of a selected 101 urban restructuring municipalities on problems arising and the implementation of urban restructuring. Then there were ten in-depth studies with on-site analyses on the local steering of urban restructuring. In addition, there were expert interviews at local, national and federal state level. An expert report on the effects of the Assistance with Old Debts so far and the future need for further relief of the housing industry was included that had been conducted by the Institute empirica in the year 2010, commissioned by the BMVBS (Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development) and the BBSR (Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development). The preparation of this report was accompanied by a group of experts.

As a result of the expert report, it emerges that the situation in the towns and cities differs greatly as opposed to the relatively homogenous initial situation at the beginning of the Urban Restructuring Programme in the New Federal States. Shrinkage as the predominant development trend is going to continue in the new federal states also in the future. However, there are both exceptions as well as clear differences between the towns and cities. Large cities, for instance, and towns in conurbations are able to record an increase in population once more in part, due to regional migration gains. More than three quarters of the housing stock in the new federal states (except for Berlin), however, is located in cities, towns and regions that will continue to shrink strongly until 2030, the majority of which will have to handle a reduction in the number of households by 10 per cent and more.

Since 2002, the municipalities involved in the Urban Restructuring in the New Federal States have been supported with approx. EUR 1.29 bn in financial assistance by the federal government. The aim of the urban restructuring in the new federal states is the upgrading of inner cities and neighbourhoods worth preserving as well as the stabilisation of urban structures by demolishing vacant apartments. Over the first years, however, the attention was on the demolition of vacant apartments. Meanwhile this focus has moved to the upgrading with a shift of the attention to the inner cities for several years now. In this conjunction, the programme area of refurbishment, maintenance and securing as well as the purchase of old buildings by the towns and municipalities has gained in importance considerably. In order to save the buildings that are regarded as an urban development priority from dilapidation over the next 10 to 20 years, further considerable financial assistance will be required for the refurbishment of the old buildings in the inner cities. The market dynamism alone will prove too weak for private investors only to be able to meet this task.

The demolition of so far approx. 320,000 apartments within the Urban Restructuring in the New Federal States has been conducted primarily in the housing estates of the GDR real estate stocks in marginal urban locations. The demolition was supported with a relief of old debt to the amount of EUR 1.1 bn. This was conducted nearly

exclusively by housing associations and housing cooperatives that were able to reduce their vacant stock considerably as a consequence. The vacancy ratio of the GdW companies (German Federal Association of Housing and Real Estate Companies) was halved, for instance, during the period of 2002 to 2011. The reduction in vacancy, the slightly rising rents in many cases as well as the lower cost of financing have altogether led to a consolidated economic situation of the GdW companies. However, one third of the GdW companies have recorded an increase in vacancy over the past years. Eleven per cent of the member companies have a vacancy ratio of 15 per cent and more and thus have a negative return on capital or it is so low that they have a limited economic viability. All in all, it becomes clear that the demographic development combined with a lack in demand and a low rental level determine the rate of vacancy and the economic situation of the housing companies and similarly that of the other groups of owners. Following the results of the Census 2011, the vacancy rate of apartments in multiple dwellings in the new federal states (except for Berlin) is 11.6 per cent among the owner group of private individual/s, 8.9 per cent for cooperatives, 13.8 per cent for municipal housing corporations and 12.4 per cent for other owners.

In view of the forecasts on the future household and demand development in Eastern Germany, the continuation of the Urban Restructuring in the New Federal States is indispensable. The current urban restructuring phase, characterised by a low rate of demolition activities, may be regarded as a transitional period. The low dynamism of demolition, which is also to be expected to continue for the next three to four years, should be used as an opportunity for the further strengthening of the inner cities, for qualifying the securing and refurbishment of the old buildings and for upgrading further neighbourhoods with a potential for the future. At the same time, there will be a tangible decline in the demand and a renewed steep increase in the vacancy of housing in large parts of the new federal states over the next few years. Just in order to keep the vacancy rate at the same level, it would be necessary to demolish 42,000 apartments per year in the period between 2012 and 2020 and about 52,000 apartments per year in the period between 2021 and 2030. Without continuing the demolition, vacancy rates of more than 20 per cent may be expected in most regions of the new federal states by 2030 at the latest. The currently disperse vacancies will spread step by step to encompass the largest part of the administrative districts as well as many independent towns and cities and thus affect the greatest part of the housing stock in the new federal states.

At the moment, the current phase of urban restructuring needs to be designed without losing sight of the long-term development perspective. In future, the demolition of housing will need to become more significant once more. This means that in future, urban restructuring priorities must be set more clearly with regard to both upgrading as well as demolition, above all, at a local level.

As regards the continuation of the Assistance with Old Debts, this expert report finds that quite a considerable share of the housing companies in strongly shrinking towns and cities are still confronted with a high level of vacancy and are thus faced with sizable economic problems. However, the economic problems of the housing industry still existing to date are not first and foremost due to old debts. They are rather due to influences of demography and demand as well as management issues. Furthermore, the readiness for and possibilities of demolition have been reduced strongly among many corporations over the past years. A continuation of the relief from old debts would thus only develop a very limited effect. Thus it is regarded as more expedient to introduce an investment bonus for those owners who invest and demolish in line with the targets. It is on the background outlined above that this expert report details the following conclusions and recommendations:

The instruments of promotion and incentives of the Programme of Urban Restructuring in the New Federal States have proven their worth generally - continued support at a high level is required

The implementation of the urban restructuring has been successful so far both with regard to upgrading the inner cities and further neighbourhoods with a potential for the future as well as in reducing housing that was not in demand any longer by demolition. The design of the incentives within the Programme has proved its worth generally so far and should be maintained. In view of the clearly increasing demand for demolition in the future as well as the considerable need for action in the districts to be maintained in the long-term, the Programme requires reliable and sufficient financial resources in the long run, which should reach the same level as the early years of urban restructuring in the medium-term. Both the programme area of demolition as well as the programme area of refurbishment, securing and purchasing of old buildings should be continued in the coming years without an own financial contribution by the municipalities.

Investment bonus for owners of apartments who invest and demolish in line with the targets

It is recommended that the federal states grant an additional incentive in the form of an investment bonus to those owners of apartments who invest in line with the targets, i.e. within a neighbourhood with potential for upgrading as decided by the municipality. Investments for modernisation and repairs in housing stock are to be supported by means of a bonus for a certain share of the investment. A higher investment bonus is to be granted to such owners who invest in line with the targets and who demolish housing stock in a similarly targeted manner, i.e. in a neighbourhood with a demolition priority. The aim of the investment bonus is to provide incentives in line with the needs for investments in such buildings with a great requirement for subsidies and an important role in urban development. This is to address all groups of housing owners as far as possible. This incentive for investment is to be fed, if possible, from the compensation funds made available by the federal government for the federal states up until 2019, and, if necessary, by additional means of the federal states.

Strengthening housing promotion in the context of urban restructuring and a closer tie with urban development promotion

The new federal states and Berlin have received compensation funds from the federal government in the amount of EUR 196.9 million per year up to and including 2013. From 2014 to 2019, there are respective funds available after their specific allocation has been lifted that may be used for the promotion of housing. The funds for the promotion of housing should be used by augmenting the support, by a targeted increase of the subsidy rates and through an significantly extended reach among the owners of old buildings as well as a closer interlocking with the promotion of urban development.

Promotion of demolition to be continued

It is recommended to continue with the promotion of demolition without an own contribution by the local municipalities and this at the previous level of subsidies per square metre demolished. Existing possibilities of a more flexible use of the funds for demolition at a local level should be availed of to lend special support to larger scale demolition projects.

Promoting the upgrading of neighbourhoods with a potential for the future in urban restructuring

Promoting the upgrading in urban restructuring is to be focused in future on the upgrading of inner-city neighbourhoods of old buildings as well as further neighbourhoods with a potential for the future requiring concrete action. The use of the funds should be aligned according to the priorities of urban development as laid down in the INSEK (Integrated Urban Development Concept).

No continuation of the old debt relief - the same incentives for all groups of owners

It is recommended to discontinue the old debt relief. The demolition and investment incentives should rather be designed in such a manner that they are available to all owners within the demolition areas to the same degree and thus more market player will take part in the demolition of apartments in the future. Other incentives as the investment bonus - planned in connection with or without a demolition - are to be preferred over a continuation of the old debt relief as a more targeted instrument.

Strengthening the conceptual foundation of urban restructuring

The Integrated Urban Development Concepts represent the most important conceptual foundation of urban restructuring. As instruments of informal planning, they have to be strengthened further, updated regularly and often sharpened in detail with regard to the tools of their implementation. Based on the Urban Development Concepts, the strategies on activating old buildings need to be qualified.

Using tools for mobilising old buildings more consistently

The greatest challenge in urban restructuring in the next years is to strengthen the inner cities more and to continue their renewal. The Urban Restructuring of the New Federal States, with its programme component of refurbishing, securing and purchasing old buildings, represents a tool of promotion that is suited excellently to tackle precisely these issues. They need to be applied even more consistently. The prerequisite for this is not only a qualified activation strategy for the old buildings but also an active management of the old buildings by the municipalities.

Binding cooperation agreements between the players in urban restructuring

As the implementation of urban restructuring and the connected negotiating processes will become much more difficult in the years to come, the recommendation is to check the possibility of concluding cooperation agreements between the main local urban restructuring players and the respective federal state. The contents of the cooperation agreements should comprise a definition of the common objectives, the detailing of priority measures, the obligation of cooperation, the settlement on localisation and quantification of priority measures and, if possible, binding statements on making available subsidies.

Facilitating the merger of smaller housing corporations

In view of the already reduced housing stock of many housing corporations, due to urban restructuring, which will probably be reduced even more in the future, mergers may contribute to increasing the possibilities of the housing corporations to participate actively in the urban restructuring process. Thus the recommendation is to check how a facilitation of such mergers may be achieved.

Raising awareness as to future development of demand and vacancy - rethinking urban restructuring

The longer-term development perspectives in the new federal states are characterised in most of the regions and municipalities by a severe decline in demand and a once again considerable increase in the level of vacancy. In order to prevent decisions from being taken on investments based on a short-term perspective of action that might not prove viable for the future, the recommendation is to initiate a process of dialogue with the players of urban renewal on medium and long-term needs for action. If urban restructuring is to be conducted successfully also in the future, a consensus across all the important players is necessary on the objectives and strategies of urban restructuring.

1. Einleitung

Zwischen Dezember 2012 und September 2013 bearbeiteten das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH und die B.B.S.M. Brandenburgische Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung mbH das Forschungsprojekt "Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtumbau Ost - Alternativen zur Altschuldenhilfe?" im Rahmen der Städtebaulichen Begleitforschung - Stadtumbau Ost. Sie legen hiermit ihren Endbericht vor.

Ausgehend von einer Analyse der aktuellen und zukünftigen Rahmenbedingungen der Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern, der Praxis des Stadtumbaus und einer Auseinandersetzung mit den vorhandenen Anreizinstrumenten für Investitionen im Stadtumbau werden Vorschläge des entsprechenden Vorläufergutachtens "Altschuldenhilfe und Stadtumbau" (empirica 2010) aufgegriffen und einer kritischen Prüfung unterzogen.

1.1 Anlass und Ziel des Gutachtens

Das vorliegende Gutachten fußt auf einer fachpolitischen Diskussion zu Anreizinstrumenten im Stadtumbau Ost und der Rolle und Zukunft der Altschuldenhilfe, die seit vielen Monaten intensiv geführt wird. Ein Ausgangspunkt der Debatte war das Ende 2010 vorgelegte Gutachten "Altschuldenhilfe und Stadtumbau" (empirica 2010) zur Erforderlichkeit einer Fortführung der Altschuldenhilfe. Es kam zu dem Ergebnis, dass die Belastung mit Altschulden für die Wohnungsunternehmen deutlich zurückgegangen sei und die überwiegende Zahl der Wohnungsunternehmen sich wirtschaftlich konsolidieren konnte, sodass keine akute Gefährdung der Wohnungswirtschaft als Partner für den Stadtumbau bestehe. Weiterhin wurde festgestellt, dass die wesentliche Anreizwirkung für den Abriss von leer stehenden Wohnungen in der Rückbauförderung des Programms Stadtumbau Ost liege.

Trotz dieser Befunde fordert die Wohnungswirtschaft nach wie vor alternative Finanzhilfen ab 2014, um die auslaufende Altschuldenregelung für Wohnungsunternehmen, die sich aktiv am Stadtumbau beteiligen, zu kompensieren. Ohne zusätzliche Unterstützung würden die zukünftig notwendigen Rückbaumaßnahmen nicht in dem Umfang erfolgen, wie sie für eine erfolgreiche Weiterführung des Stadtumbaus erforderlich seien. Auch die Aufwertung der altbaugeprägten innerstädtischen Wohnungsbestände erfordere eine wirksamere Unterstützung.

Diese Position wurde auch im Rahmen eines Expertenkreises zum Stadtumbau Ost vorgetragen, der im Jahr 2012 zweimal auf Einladung des BMVBS und des BBSR zusammengekommen ist.¹ Im Ergebnis des Expertenkreises wurde deutlich, dass einerseits Konsens über einen weiterhin hohen und in vielen Teilmärkten und Regionen wieder ansteigenden Bedarf an Abrissmaßnahmen besteht. Um eine aktive Beteiligung aller Eigentümergruppen am Stadtumbau zu erreichen und die stadtentwicklungspolitisch erwünschte Stärkung der Innenstädte und Altbauquartiere bewirken zu können, seien andererseits zusätzliche Investitionsanreize für die Sanierung und die Anpassung der Wohnungsbestände in diesen Quartieren erforderlich. Es wurde zudem diskutiert, inwieweit die Kompensationsmittel des Bundes genutzt werden und ob die Wohnraumförderung der Länder diese Investitionen im Zusammenhang mit dem Stadtumbau Ost gezielter unterstützen könnte. Ausgehend von diesem Dis-

¹ Zu den Ergebnissen und Teilnehmern des Expertenkreises siehe BMVBS 2012a.

kussionsstand versucht das Gutachten, gezielt die verbliebenen Informationslücken zu schließen und leistet eine kritische Prüfung der vorgetragenen Anregungen.

Es wird dargestellt, wie sich die wirtschaftliche Lage der Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft aktuell und in Zukunft darstellt und welche Rolle in diesem Zusammenhang die Altschuldenbelastung spielt. Vor dem Hintergrund einer aktualisierten Prognose der demografischen Entwicklung in den neuen Ländern sowie auf Basis der aktuellen Zensus-Daten werden die räumlichen und sachlichen Bedarfsschwerpunkte für Rückbau und Aufwertung in Zukunft herausgearbeitet. Die Handlungsmöglichkeiten, die daraus im Zusammenhang mit typischen städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen sowie akteursbezogenen Konstellationen resultieren, werden beschrieben und der Bedarf an Investitionshilfen und anderen Anreizinstrumenten ermittelt.

1.2 Methodik

Die Bearbeitung des Gutachtens baut auf eigenen empirischen Erhebungen und vorhandenen Studien, der Auswertung von vorhandenen Datengrundlagen sowie weiteren Informationsgrundlagen auf:

- Im Rahmen des Gutachtens fand im Februar und März 2013 eine Befragung in ausgewählten Stadtumbaukommunen zu Problemkonstellationen und zur Stadtumbaupraxis statt. Die Inhalte der schriftlichen Befragung, der Fragenkatalog und die Auswahl der zu befragenden Kommunen wurden mit den Auftraggebern vorab abgestimmt und der Expertengruppe vorgestellt. Die Fragebögen (siehe Anhang) wurden an rund 140 Kommunen verschickt. Der Rücklauf lag mit 101 auswertbaren Fragebögen bei über 70%.
- Ergänzend zur schriftlichen Befragung wurden in zehn Städten Vertiefungsstudien durchgeführt. Mit Unterstützung des Auftraggebers und der begleitenden Expertengruppe waren instruktive Fälle ausgewählt worden, die es ermöglichen sollten, das Stadtumbaugeschehen im jeweiligen Kontext des Landes sowie bei verschiedenen Städtegrößen, Wohnungsangebotsstrukturen und Problemkonstellationen genauer zu betrachten. Ausgewählt wurden: Altenburg, Demmin, Halle, Luckenwalde, Neubrandenburg, Plauen, Pößneck, Sangerhausen, Staßfurt und Weißwasser (vgl. Tabelle 1.1). Im Vordergrund der Vertiefung standen die akteursbezogene Umsetzung des Stadtumbaus sowie die Entwicklung in den wichtigsten Stadtumbaugebieten. Zwischen Februar und Juli 2013 wurden hierzu über 40 überwiegend mündlich-persönliche Interviews geführt,² ferner fanden Gebietsbegehungen statt und es wurden lokale Steuerungsinstrumente des Stadtumbaus sowie Dokumente der Wohnungsunternehmen analysiert. In den folgenden Kapiteln werden die Vertiefungsstudien immer wieder beispielhaft aufgegriffen, auf eine ausführliche Einzeldarstellung der Fallstudien im Rahmen des Berichts wurde jedoch verzichtet.

² Liste der Gesprächspartner siehe Anhang.

Tabelle 1.1

Überblick über die im Rahmen des Gutachtens näher untersuchten Fallstudienstädte			
Stadt/Land	Einwohner	Entwicklungstendenz*	Stadtstrukturelle Prägung**
Halle/Saale Sachsen-Anhalt	232.963	leicht schrumpfend	gemischter Bestand
Plauen Sachsen	66.098	leicht schrumpfend	Altbaugeprägt
Neubrandenburg Mecklenburg-Vorpommern	65.282	leicht schrumpfend	DDR-Wohnungsbau geprägt
Altenburg Thüringen	34.972	stark schrumpfend	Altbaugeprägt
Sangerhausen Sachsen-Anhalt	29.679	stark schrumpfend	gemischter Bestand
Staßfurt Sachsen-Anhalt	28.605	stark schrumpfend	gemischter Bestand
Luckenwalde Brandenburg	20.407	leicht schrumpfend	gemischter Bestand
Weißwasser/O. L. Sachsen	20.407	stark schrumpfend	DDR-Wohnungsbau geprägt
Pößneck Thüringen	12.882	leicht schrumpfend	gemischter Bestand
Hansestadt Demmin Mecklenburg-Vorp.	11.890	stark schrumpfend	gemischter Bestand
* Einordnung entsprechend der Klassifizierung des BBSR anhand der Indikatoren: Bevölkerungsentwicklung 2005-2010, Wanderungssaldo 2008/09/10, Beschäftigtenentwicklung 2005-2010, Arbeitslosenquote 2009/10, Realsteuereinkommen 2009/10, Kaufkraft 2009			
** altbaugeprägt: Wohnungsbestand vor 1949 errichtet > 50%; DDR-Wohnungsbau geprägt: Wohnungsbestand ab 1949 errichtet > 50%			
Quelle: Zensus 2011, BBSR-Datenbank			

- Als Datenquellen wurden der Zensus 2011, vorliegende Prognosen zur Bevölkerungs-, Haushalts- und Wohnungsmarktentwicklung (insbesondere BBSR-Bevölkerungs- und Haushaltsprognose sowie BBSR-Wohnungsmarktprognose) sowie die Ergebnisse einer Sonderauswertung der Jahresstatistik des GdW ausgewertet.
- Für die Analyse der Kostenstruktur von Sanierungs- und Modernisierungsvorhaben wurde zudem die Datenbank der B.B.S.M. zu entsprechenden Vorhaben in der Wohnraumförderung des Landes Brandenburg ausgewertet. Aus ihr wurden 143 Sanierungsvorhaben herausgefiltert (davon 110 in Stadtumbaustädten), die von Anfang 2008 bis Ende März 2013 im Rahmen der Wohnraumförderung des Landes Brandenburg sowie teilweise ergänzend durch Mittel aus der Städtebauförderung gefördert worden sind. Zur Verifizierung dieser Daten wurden, soweit möglich, auch in den Vertiefungsstudien und weiteren Städten über die Sanierungsträger oder Wohnungseigentümer Aussagen zu Sanierungskosten erfasst und ausgewertet.

Ergänzend wurden Expertengespräche mit Vertretern der Länderministerien, der Förderbanken einiger Länder, der Eigentümerverbände sowie mit Sanierungsträgern und sonstigen in den Stadtumbauprozess eingebundenen Personen geführt. Zusätzlich einbezogen wurde eine Befragung des IfS zum Thema Aufwertung im Land Sachsen-Anhalt (IfS 2013), eine Studie der B.B.S.M. zu Stadtumbau-Strategien im Land Brandenburg (MIL 2013), das Gutachten "Altschuldenhilfe und Stadtumbau" (empirica 2010), der Bund-Länder-Bericht "Stadtumbau Ost" (BMVBS 2012b), die Publikation "10 Jahre Stadtumbau Ost - Berichte aus der Praxis" (BMVBS 2012c), die Er-

gebnispapiere der Expertenworkshopreihe "Profilierung des Programms Stadtumbau Ost ab 2010" (BTS 2010) sowie vorliegende Praxis- sowie Wohnungsmarkt- und Monitoringberichte der Städte und Länder.

Im Rahmen der Erstellung des Gutachtens fanden drei Arbeitstreffen mit einer das Forschungsprojekt fachlich begleitenden Expertengruppe³ statt. Sie setzte sich aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Wohnungswirtschaft zusammen. Allen Mitgliedern der Expertengruppe sowie den Gesprächspartnern in den einzelnen Kommunen aus Verwaltung und Wohnungswirtschaft genauso wie den Vertretern weiterer Interessengruppen sei an dieser Stelle herzlich für ihre Mitarbeit gedankt. Sie haben durch ihre Gesprächsbereitschaft maßgeblich zur Entstehung des Gutachtens beigetragen und wichtige Informationen geliefert. Außerdem fanden sich Auftragnehmer und Auftraggeber mehrfach zu Abstimmungsgesprächen zusammen, um Methoden und Arbeitsschritte zu beraten und sich zu inhaltlichen Fragestellungen auszutauschen.

In der Bearbeitungszeit entstanden zwei Zwischenberichte, in denen jeweils die zu dieser Zeit aktuellen Sachstände und Teilergebnisse dokumentiert wurden. Im vorliegenden Endbericht werden die zentralen Ergebnisse des Gutachtens vorgestellt. Es beginnt mit der Darstellung der Herausforderungen und der Rahmenbedingungen für den Stadtumbau und greift dabei konträre Entwicklungsdynamiken im Hinblick auf Wachstum und Schrumpfung sowie die gegenwärtige und prognostizierte Leerstands- und Nachfrageentwicklung auf. In diesem Zusammenhang werden die Ergebnisse des Zensus 2011 kritisch gewürdigt (Kapitel 2). In Kapitel 3 werden die aktuellen Anreizinstrumente im Stadtumbau veranschaulicht und die Wirkungsweise von Städtebau- und Wohnraumförderung dargestellt. Daran anknüpfend werden, gebietsbezogene Nachfrageentwicklungen und Aktivitäten von Akteuren sowie modellhaft der Kosten- und Finanzierungsbedarf von Rückbau und Aufwertung dargestellt (Kapitel 4) und in Kapitel 5 idealtypische städtebauliche Problemkonstellationen vorgestellt. Abschließend werden im Kapitel 6 Schlussfolgerungen zu den Steuerungs- und Anreizinstrumente für den zukünftigen Stadtumbau gezogen und im Kapitel 7 Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung des Stadtumbaus gegeben.

³ Teilnehmer: vgl. Anhang.

2. Herausforderungen und Rahmenbedingungen für den Stadtumbau

Um die Herausforderungen im Stadtumbau zu beschreiben, werden im folgenden Kapitel zunächst wesentliche Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in Ostdeutschland skizziert. Daran anschließend wird der Wohnungsleerstand im Kontext des Stadtumbaus analysiert, um im Ergebnis Ableitungen zur künftigen Nachfrageentwicklung und zur Entwicklung des Leerstandes in Ostdeutschland vornehmen zu können. Zusätzlich wird auf die wirtschaftliche Ausgangslage der Wohnungsmarkttakteure im Stadtumbau eingegangen.

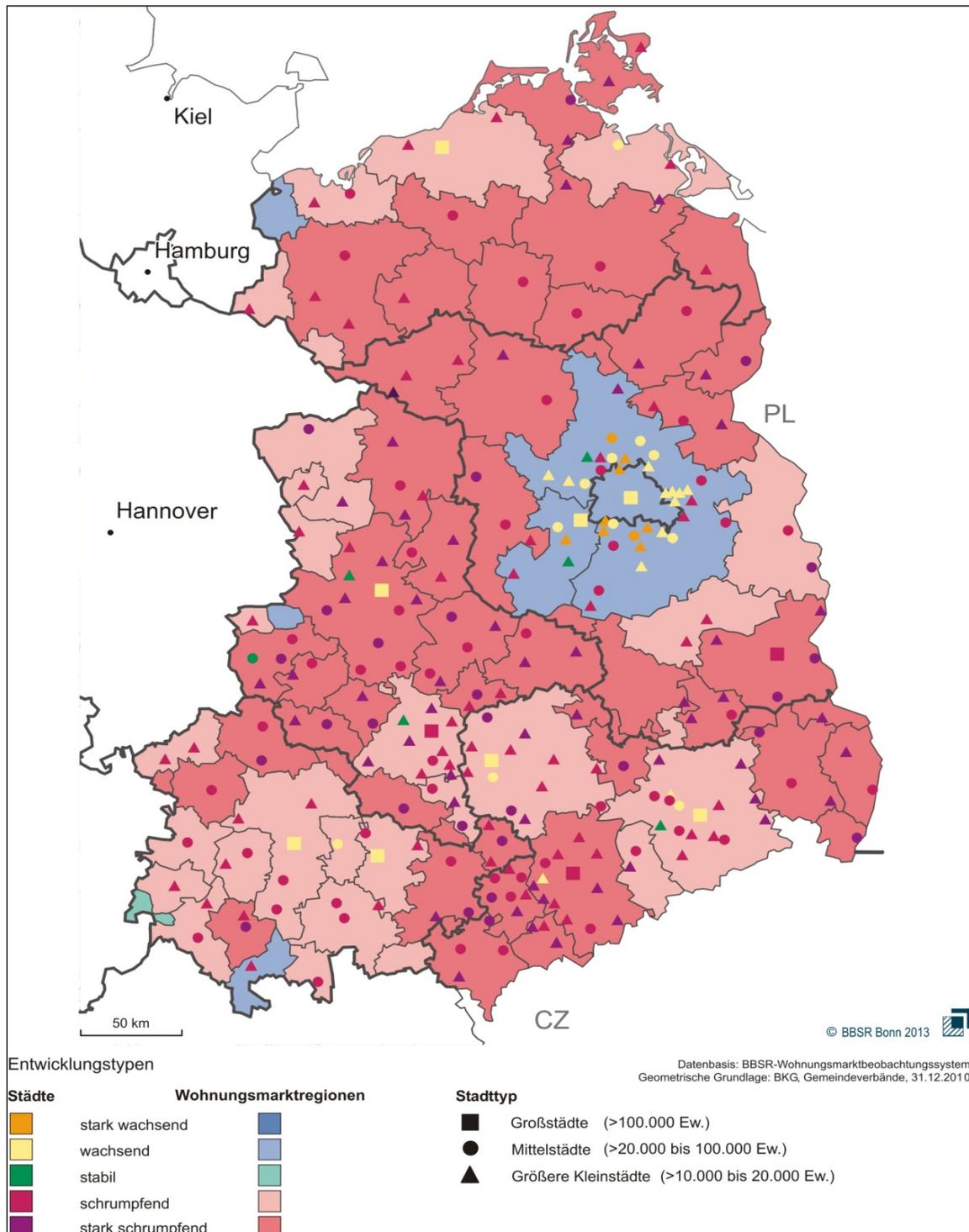
2.1 Prosperierende und schrumpfende Städte in Ostdeutschland

Nachdem Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre - bis auf wenige Ausnahmen - nahezu flächendeckende Prozesse des Bevölkerungsrückgangs in den ostdeutschen Städten zu konstatieren waren, haben sich diese Entwicklungen in den letzten Jahren zunehmend ausdifferenziert. Während sich insbesondere die Mehrzahl der Großstädte und einige der größeren Mittelstädte (u. a. die Universitätsstädte Weimar und Greifswald) wirtschaftlich und demografisch prosperierend entwickeln konnten, weisen vor allem kleinere Städte in peripheren Lagen weiterhin deutliche Schrumpfungstendenzen auf.

In der Folge zeigt sich eine punktuelle Konzentration von Wachstum auf große Zentren, während in den neuen Ländern weiterhin das Bild von mehrheitlich schrumpfenden Klein- und Mittelstädten mit sinkenden Bevölkerungszahlen, Wanderungsverlusten und geringer Wirtschafts- und Kaufkraft überwiegt (Gatzweiler/Milberg 2009, S. 445 f.). Doch auch die Dynamik der Schrumpfungsprozesse innerhalb der Gruppe der Klein- und Mittelstädte unterscheidet sich deutlich. Einige dieser Städte zeigten in den letzten Jahren ein ausgeglichenes Wanderungssaldo oder konnten sogar leichte Wanderungsüberschüsse generieren, Bevölkerungsrückgänge waren hier vor allem auf die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung zurückzuführen. In anderen oftmals durch besondere Funktionsverluste gekennzeichnete Mittel- und Kleinstädten setzte sich die Abwanderung nach wie vor ungebrems fort (Abbildung 2.1).

Unter Einbezug der Betrachtung von Wohnungsmarktregionen (BBSR 2012a) differenziert sich dieses Bild noch weiter aus. Danach gibt es wachsende Wohnungsmarktregionen nicht nur im Großraum Berlin, sondern auch im Einzugsbereich von Hamburg und im Südwesten Thüringens im Verflechtungsbereich zu den Wirtschaftszentren Frankens.

Abbildung 2.1: Wachsende und schrumpfende Städte und Wohnungsmarktregionen



Die wenigen wachsenden Großstädte liegen hingegen - mit Ausnahme des Großraums Berlin - in schrumpfenden Wohnungsmarktregionen. Die prosperierende Entwicklung der Großstädte strahlt aber trotzdem auf die umliegenden Wohnungsmarktregionen aus, indem Schrumpfungsprozesse hier weniger stark verlaufen als in anderen Regionen Ostdeutschlands. Umgekehrt befinden sich auch in wachsenden Wohnungsmarktregionen schrumpfende Städte.

Festzuhalten bleibt: Bis auf wenige Wachstumskerne setzt sich die Schrumpfung als vorherrschender Entwicklungstrend in den neuen Ländern fort, differenziert sich aber in ihrer Ausprägung zwischen den Städten deutlich aus.

2.2 Wohnungsleerstand in den neuen Ländern

Im Folgenden wird auf die Ergebnisse des Zensus 2011 zum Wohnungsbestand und Leerstand in den neuen Ländern zurückgegriffen. Der Zensus brachte zum Teil Abweichungen zu den Ergebnissen der Bevölkerungs- und Wohnungsfortschreibungen. Insbesondere der Wohnungsleerstand wurde durch den Zensus im Vergleich zu den Ergebnissen des Mikrozensus und vorliegenden Leerstandsschätzungen, die von mehr als 800.000 leer stehenden Wohnungen ausgingen, spürbar nach unten korrigiert. Teilweise lassen sich die Abweichungen durch definitorische und erhebungsmethodische Unterschiede erklären, teilweise besteht noch Klärungsbedarf hinsichtlich der Validität der Ergebnisse.

Höhe und Struktur des Leerstands

Insgesamt stehen laut Zensus 2011 in den neuen Ländern (ohne Berlin) rund 566.000 Wohnungen leer, was bezogen auf alle Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum einer Leerstandsquote von 8,1% entspricht (Tabelle 2.1).⁴ Hiervon entfallen 38% auf die größte Eigentümergruppe der Privatpersonen, 23% auf kommunale und jeweils 13% auf genossenschaftliche Eigentümer und WEG.

Vom gesamten Leerstand von rund 566.000 Wohnungen befinden sich rund 444.000 im Mehrfamilienhausbestand und 122.000 im Ein- und Zweifamilienhausbestand. Der größte Anteil des Leerstands im Mehrfamilienhausbestand entfällt auf Wohnungen kommunaler Eigentümer (29%). Es folgen Privatperson/en (25%), Genossenschaften (17%) und WEG (14%). Bei Ein- und Zweifamilienhäusern befindet sich mit 85% der Löwenanteil des Leerstands in Beständen von Privateigentümern, immerhin 8% entfallen auf WEG.

⁴ Inkl. Ferien- und Freizeitwohnungen. Bei den Ferien- und Freizeitwohnungen sind nicht berücksichtigt: gewerblich genutzte Einheiten sowie Diplomatenwohnungen/Wohnungen ausländischer Streitkräfte.

Tabelle 2.1

Wohnungsbestand und Leerstand in den neuen Ländern (ohne Berlin) am 9.5.2011 nach Eigentumsform									
	Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum								gesamt
	davon mit Eigentumsform								
	Gemeinschaft von Wohnungseigentümern/-innen (WEG)	Privatperson/-en	Wohnungsgenossenschaft	Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	Privatwirtschaftliches Wohnungsunternehmen	Anderes privatwirtschaftliches Unternehmen	Bund oder Land	Organisation ohne Erwerbszweck	
Wohnungsbestand in Gebäuden mit Wohnraum gesamt									
Wohnungen	1.011.814	3.611.224	842.896	938.513	339.247	166.310	38.322	34.209	6.982.535
Anteil an Wohnungen	14%	52%	12%	13%	5%	2%	1%	0%	100%
davon leer stehend	71.650	216.419	74.986	130.625	41.113	22.885	5.013	3.310	566.001
Anteil am Leerstand	13%	38%	13%	23%	7%	4%	1%	1%	100%
Leerstandsquote	7,1%	6,0%	8,9%	13,9%	12,1%	13,8%	13,1%	9,7%	8,1%
davon Wohnungsbestand in Gebäuden mit Wohnraum mit 3 und mehr Wohnungen (Mehrfamilienhäuser)									
Wohnungen	873.359	975.840	835.115	920.558	330.333	152.861	34.930	25.715	4.148.711
Anteil an Wohnungen	21%	24%	20%	22%	8%	4%	1%	1%	100%
davon leer stehend	62.366	112.810	74.548	127.315	40.066	20.772	4.146	2.230	444.253
Anteil am Leerstand	14%	25%	17%	29%	9%	5%	1%	1%	100%
Leerstandsquote	7,1%	11,6%	8,9%	13,8%	12,1%	13,6%	11,9%	8,7%	10,7%
davon Wohnungsbestand in Gebäuden mit Wohnraum mit 1 oder 2 Wohnungen (Ein- und Zweifamilienhäuser)									
Wohnungen	138.455	2.635.384	7.781	17.955	8.914	13.449	3.392	8.494	2.833.824
Anteil an Wohnungen	5%	93%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	100%
davon leer stehend	9.284	103.609	438	3.310	1.047	2.113	867	1.080	121.748
Anteil am Leerstand	8%	85%	0%	3%	1%	2%	1%	1%	100%
Leerstandsquote	6,7%	3,9%	5,6%	18,4%	11,7%	15,7%	25,6%	12,7%	4,3%

Datengrundlage: Statistisches Bundesamt, Zensus 2011

StaBu GWZ WE-Wohnraum_Nutz_GebGr_Eigent

Die Leerstandsquote im Mehrfamilienhausbestand in den neuen Ländern (ohne Berlin) beträgt 10,7% und liegt deutlich über der in den alten Ländern (4,1%) und Berlin (3,6%). Was einzelne Eigentümergruppen angeht, weisen im Mehrfamilienhausbestand der neuen Länder kommunale Eigentümer mit 13,8% den höchsten Wert auf, etwas darunter liegen mit ihrer Leerstandsquote privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen (12,1%) und andere privatwirtschaftliche Unternehmen (13,6%). Die Leerstandsquote von Privatpersonen beträgt im Mehrfamilienhausbestand 11,6% und liegt leicht über dem Durchschnitt. Gleich hoch ist sie bei Wohnungen von Bund oder Land. Unterdurchschnittliche Leerstandsquoten verzeichnen Genossenschaften (8,9%), Organisationen ohne Erwerbszweck (8,7%) und WEG (7,1%). Bezogen auf das Baualter sind im Mehrfamilienhausbestand die Leerstandsquoten im Altbau mit Baujahr vor 1919 (15,7%) und Baujahr von 1919 bis 1949 (11,5%) sowie bei Beständen der 1980er Jahre (13,6%) am höchsten, alle übrigen Baualtersklassen liegen deutlich niedriger (unter 10%).

Bei den Mehrfamilienhausbeständen der 1980er Jahre wird deutlich, dass die Leerstandsquote trotz des umfangreichen Rückbaus der letzten Jahre in diesen Beständen noch immer relativ hoch ist und keine Angleichung an das deutlich niedrigere Niveau der übrigen Baualtersklassen des DDR-Wohnungsbaus erreicht wurde. Beim gründerzeitlichen Mehrfamilienhausaltbau weisen alle Eigentümergruppen Leerstände über 10% auf, besonders hoch ist jedoch mit knapp 40% die Leerstandsquote kommunaler Eigentümer, während die von Privatpersonen und WEG (13,8% bzw. 11,0%) unterdurchschnittlich ist. Auch bei den Mehrfamilienhaus-Zwischenkriegsbeständen liegen kommunale Eigentümer deutlich über den übrigen Eigentümergruppen (Tabelle 2.2).

Tabelle 2.2

Leerstand und Leerstandsquote der neuen Länder (ohne Berlin) am 9.5.2011 nach Eigentumsform und Baualter										
	Leer stehende Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum mit Wohnraum mit 3 um WE									gesamt
	davon mit Baujahr									
	vor 1919	1919-1949	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2005	2006 und später	
	Anzahl									
WEG	23.356	9.984	2.828	4.737	5.092	3.964	10.444	1.098	863	62.366
Privatperson/-en	68.630	23.977	3.013	2.852	2.617	3.241	6.319	1.238	923	112.810
Wohnungsgenossenschaft	2.029	6.062	2.595	12.732	21.664	27.047	2.277	62	80	74.548
Kommune oder kommunales WU	25.167	15.688	9.038	15.695	25.656	30.763	5.017	191	100	127.315
Sonstige Eigentümer	18.033	10.490	4.063	5.499	9.392	13.687	4.852	884	314	67.214
gesamt	137.215	66.201	21.537	41.515	64.421	78.702	28.909	3.473	2.280	444.253
	Leerstandsquote									
WEG	11,0%	8,6%	6,6%	7,0%	7,7%	8,1%	3,9%	3,1%	5,8%	7,1%
Privatperson/-en	13,8%	11,1%	10,3%	10,9%	9,8%	12,3%	5,6%	4,5%	6,6%	11,6%
Wohnungsgenossenschaft	14,2%	8,4%	5,8%	5,2%	9,5%	13,1%	10,5%	1,9%	3,1%	8,9%
Kommune oder kommunales WU	39,8%	17,5%	11,2%	8,7%	10,5%	14,8%	10,5%	4,2%	4,2%	13,8%
Sonstige Eigentümer	19,6%	13,1%	11,2%	10,4%	10,2%	14,9%	6,5%	5,2%	4,7%	12,4%
gesamt	15,7%	11,5%	9,2%	7,3%	9,8%	13,6%	5,5%	3,9%	5,7%	10,7%

Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Zensus 2011 StaBu GWZ Wohnraum_Nutz_Eigent

Die Leerstandsquote im Ein- und Zweifamilienhausbestand ist mit 4,3% deutlich niedriger als im Mehrfamilienhausbestand. Dies steht vor allem in Zusammenhang mit der sehr niedrigen Leerstandsquote von 3,9% bei Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern im Eigentum von Privatpersonen (als dominierender Eigentümergruppe).

In Tabelle 2.3 ist dargestellt, wie sich der gesamte Leerstand der neuen Länder (ohne Berlin) von 566.000 Wohnungen prozentual auf verschiedene Eigentümer- und Baujahresgruppen aufteilt. Nur 26% (bzw. 146.000 leer stehende Wohnungen) des gesamten Leerstands befinden sich in Beständen, die von 1950 bis 1989 gebaut wurden und die Eigentum von kommunalen und genossenschaftlichen Vermietern sind. Dies macht deutlich, dass nur noch ein relativ geringer Teil des Leerstands auf Bestände entfällt, die bisher den Schwerpunkt des Rückbaus im Stadtumbau darstellten. Diese Leerstandsstruktur ist einerseits Ergebnis des hohen Rückbaus im Rahmen des Programms Stadtumbaus Ost, der von diesen Vermietergruppen in den letzten Jahren in diesen Beständen durchgeführt wurde, andererseits stellt sie insofern eine ungünstige Voraussetzung für weiteren Rückbau dar und erklärt, als von diesen Eigentümergruppen und in diesen Beständen nur noch relativ wenig Rückbau aktuell getätigt und künftig geplant wird.

Tabelle 2.3

Prozentuale Verteilung der insgesamt in den neuen Ländern (ohne Berlin) leer stehenden Wohnungen auf Eigentümer- und Baujahrsgruppen			
Eigentümer	Wohnungen mit Baujahr		
	vor 1950	1950 bis 1989	ab 1990
Privatpersonen oder WEG	36%	8%	6%
Kommunal oder Genossenschaft	9%	26%	1%
Sonstige	6%	6%	1%

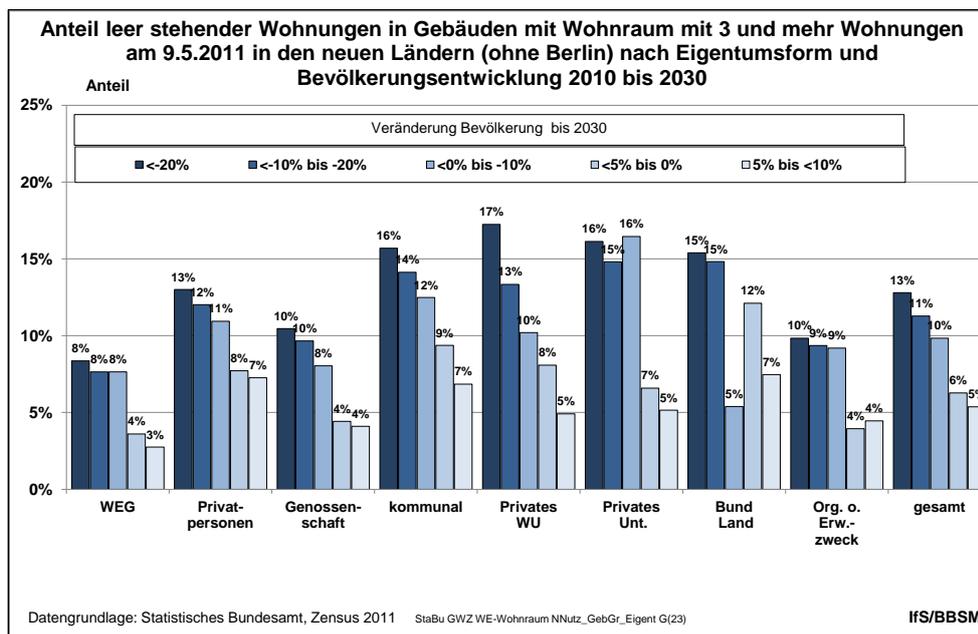
Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Zensus 2011

Die Hälfte des gesamten Leerstands der neuen Länder entfällt auf Bestände, die in der Hand von Privatpersonen oder WEG und daher von kleinteiligen Eigentumsverhältnissen geprägt sind, die eine ungünstige Rahmenbedingung für den künftigen Rückbau darstellen. Ähnliches gilt für den Altbau (Baujahr vor 1950), auf den ebenfalls die Hälfte des gesamten Leerstands entfällt, und der sich vielfach in der Hand von Kleineigentümern befindet.

Einflussfaktoren auf die Höhe der Leerstände

Abbildung 2.2 zeigt die Höhe der Leerstandsquote im Mehrfamilienhausbestand in Abhängigkeit von der künftigen Entwicklung der Bevölkerung (2010 bis 2030) laut der Prognose des BBSR, die auf der bisherigen Entwicklung der Bevölkerung aufbaut und diese indirekt ebenfalls abbildet. In Gebieten (kreisfreie Städte und Landkreise) mit einem Rückgang der Bevölkerung bis 2030 von mehr als 20% beträgt die Leerstandsquote im Mehrfamilienhausbestand 13%. Je weniger stark der künftige Rückgang der Bevölkerung ausfällt, desto geringer ist die Leerstandsquote. Relativ schwach schrumpfende Gebiete (unter 0% bis -10%) weisen eine Leerstandsquote von 10% im Mehrfamilienhausbestand auf. In Gebieten mit Stagnation bzw. leichtem Anstieg sowie spürbarem Anstieg der Bevölkerung beträgt der Leerstand nur 6% bzw. 5%.

Abbildung 2.2



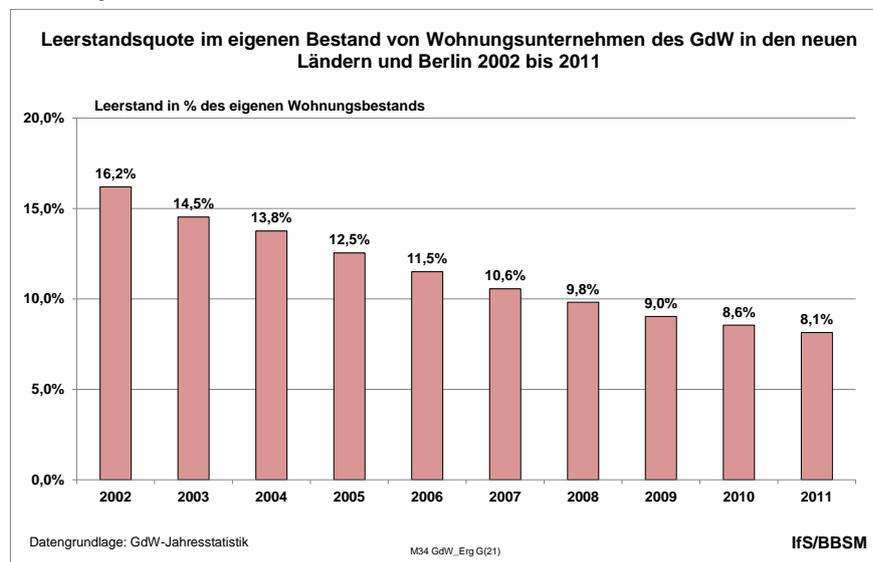
Die demografische Entwicklung hat den größten Einfluss auf die Höhe der Leerstände, während andere Faktoren wie Siedlungsstruktur und regionale Lage sich geringer auswirken. So haben kreisfreie Großstädte im Mehrfamilienhausbestand eine Leerstandsquote von 9%, städtische Kreise von 13%, ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelte ländliche Kreise von jeweils 11%. Dies zeigt die etwas günstigere Leerstandssituation in den Großstädten gegenüber den übrigen städtisch geprägten Gebieten, die eine leicht überdurchschnittliche Leerstandsquote aufweisen, während der ländliche Bereich sich nahe dem Durchschnitt bewegt.

Entwicklung und Höhe der Leerstände bei GdW-Unternehmen

Im Folgenden werden vertiefende Informationen zur Struktur der Leerstände anhand einer Sonderauswertung der Jahresstatistik des GdW gegeben, die sich schwerpunktmäßig auf kommunale und genossenschaftliche Eigentümer sowie zu einem kleineren Teil auf private Wohnungsunternehmen beziehen. Kommunale und genossenschaftliche Eigentümer waren im letzten Jahrzehnt die maßgeblichen Akteure des Rückbaus im Rahmen des Programms Stadtumbaus Ost.

Die Leerstandsquote der GdW-Unternehmen in den neuen Ländern und Berlin hat sich im Zeitraum 2002 bis 2011 spürbar von 16,2% auf 8,1% reduziert bzw. halbiert. Es ist jedoch auch erkennbar, dass sich in den letzten Jahren der Rückgang der Leerstände verlangsamt hat, was wesentlich mit dem Rückgang der Abrisstätigkeit zusammenhängen dürfte (Abbildung 2.3).

Abbildung 2.3



Hinter der durchschnittlichen Leerstandsquote von 8,1% in den neuen Ländern und Berlin im Jahr 2011 verbirgt sich jedoch eine für die einzelnen GdW-Unternehmen sehr unterschiedliche Leerstandssituation. Insgesamt verzeichnen 18% der GdW-Unternehmen Leerstandsquoten von 15% und mehr, darunter jeweils 4% der Unternehmen, die Leerstandsquoten von 20% bis unter 25% oder aber sogar von 25% und mehr aufweisen (Abbildung 2.4).

Wie Abbildung 2.5 zeigt, ist die Leerstandsquote von GdW-Unternehmen in den Kommunen des Programms Stadtumbau Ost (kurz: Stadtumbaukommunen) in den neuen Ländern (ohne Berlin) mit 10,3% nahezu doppelt so hoch wie in den übrigen Kommunen bzw. Nicht-Stadtumbaukommunen (5,5%). Das Programm hat demnach zu keiner völligen Angleichung der Höhe der Leerstände geführt, vielmehr liegt der Leerstand bei GdW-Unternehmen in den Stadtumbaustädten zumeist deutlich höher (Ausnahme Mecklenburg-Vorpommern).

Abbildung 2.4

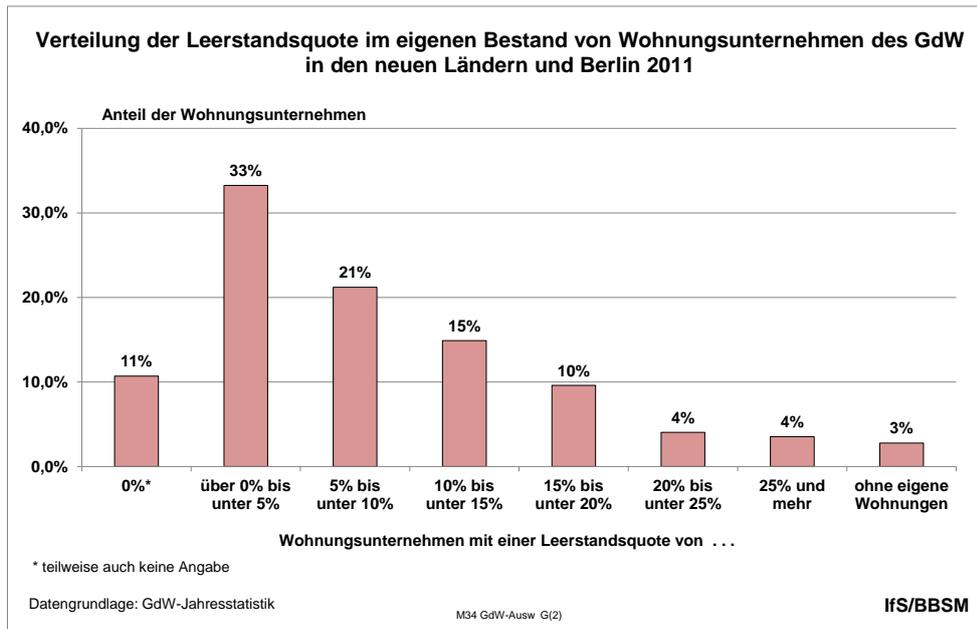
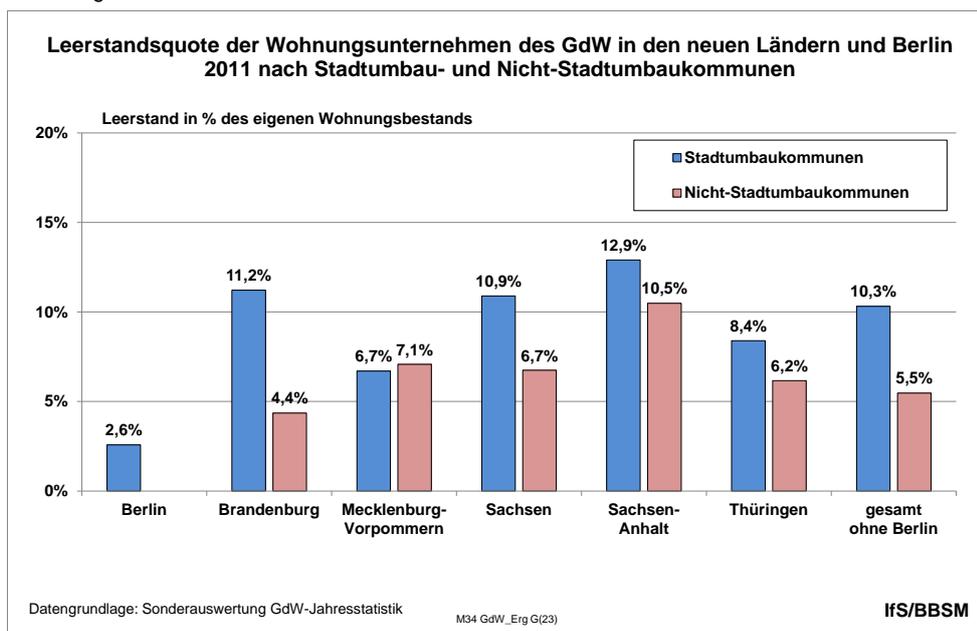


Abbildung 2.5

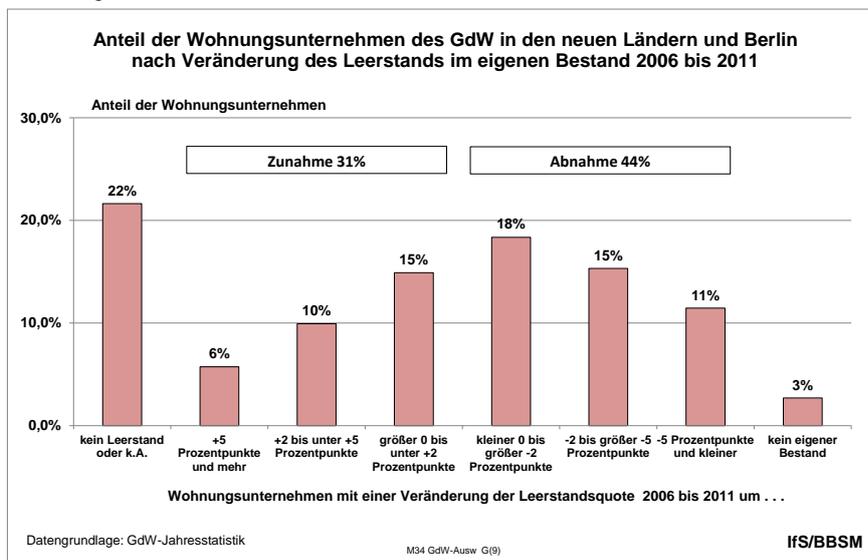


Zusammenfassend lässt sich sagen, dass große Unterschiede zwischen den einzelnen GdW-Unternehmen hinsichtlich des aktuellen Leerstands bestehen und sich trotz des allgemeinen Rückgangs nach wie vor hohe Leerstände von 15% und mehr bei einem nicht unbeträchtlichen Teil der GdW-Unternehmen feststellen lassen. In Stadtumbaukommunen ist die Leerstandsquote (in den meisten Ländern) nach wie vor spürbar höher als in Nicht-Stadtumbaukommunen.

Unterschiede in der Leerstandsentwicklung zwischen den Unternehmen

Für den künftigen Stadtumbau und die Bewertung von Anreizinstrumenten ist vor allem von Interesse, welche Faktoren einen besonderen Einfluss auf die Veränderung des Wohnungsleerstandes haben. Da wiederum nur für die GdW-Unternehmen Leerstandsentwicklungen im Zeitverlauf nachvollzogen werden können, wird hier erneut auf die Ergebnisse der GdW-Statistik zurückgegriffen. Es wird untersucht, wie sich der Leerstand bei einzelnen Teilgruppen der GdW-Unternehmen entwickelt hat und ob alle Unternehmen in den letzten Jahren am Gesamtrend sinkender Leerstände beteiligt waren. Dabei zeigt sich, dass mit 44% zwar ein deutlich größerer Teil der GdW-Unternehmen von 2006 bis 2011 sinkende Leerstandsquoten vorweisen kann, dass jedoch ein knappes Drittel der GdW-Unternehmen von steigenden Leerstandsquoten betroffen war (Abbildung 2.6).

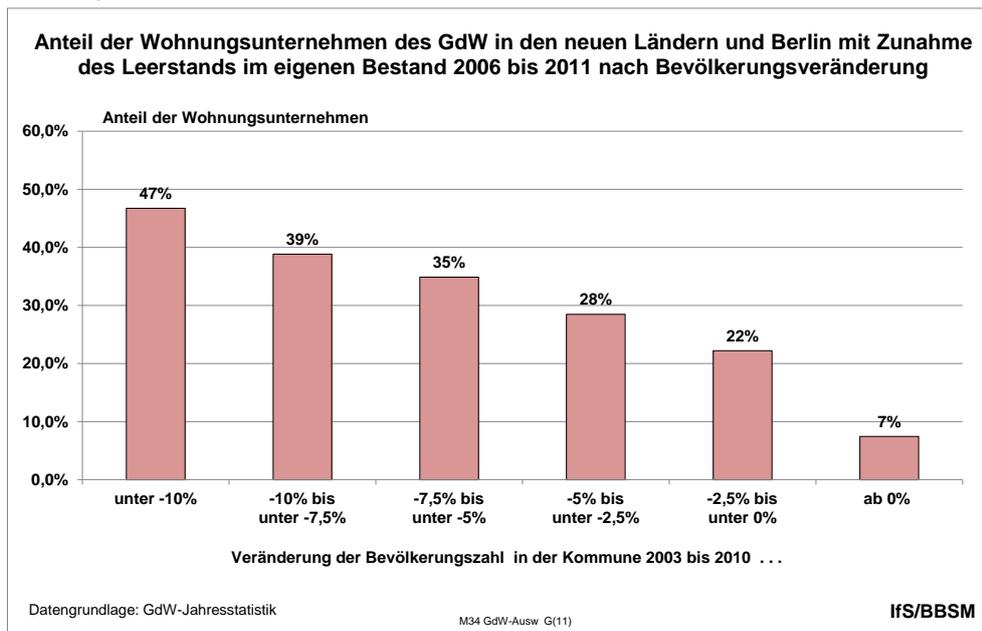
Abbildung 2.6



Der Anteil der Unternehmen mit einer Zunahme des Leerstands von 2006 bis 2011 ist bei kommunalen GdW-Unternehmen überdurchschnittlich hoch, insbesondere bei solchen ohne eine Förderung nach § 6a AHG (42%), während solche mit Förderung nach § 6a AHG nur leicht überdurchschnittliche Werte aufweisen (34%). Der Anteil mit einer Zunahme des Leerstands 2006 bis 2011 ist bei genossenschaftlichen GdW-Unternehmen leicht unterdurchschnittlich, unabhängig von einer Förderung nach § 6a AHG. Die Zunahme des Leerstands bei den GdW-Unternehmen unterscheidet sich nur wenig zwischen denen in Stadtumbaukommunen und Kommunen, die nicht im Programm vertreten sind.

Wie Abbildung 2.7 zeigt, hängt die Zunahme des Leerstands bei den GdW-Unternehmen (ebenso wie die bei allen Eigentümern; vgl. oben Darstellung anhand der Zensusergebnisse) in erster Linie von der demografischen Entwicklung der Kommunen ab, in der sich die Unternehmen befinden.

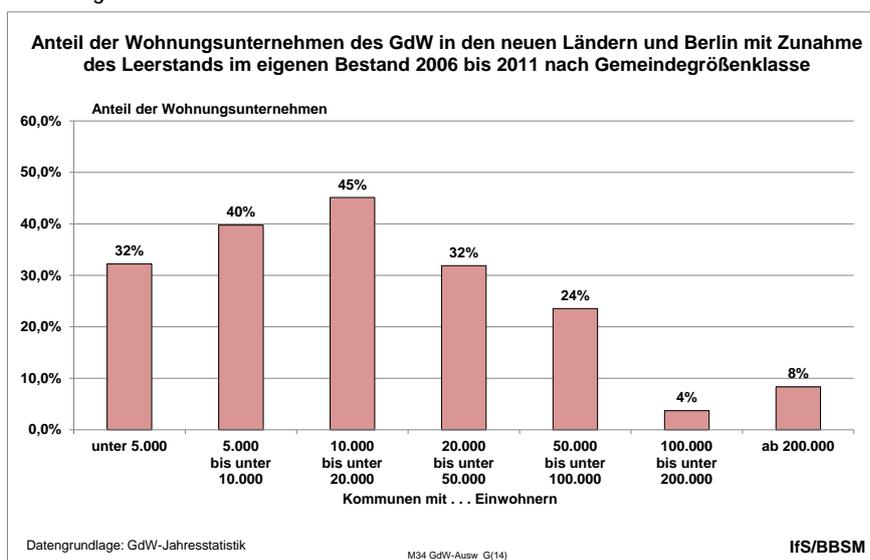
Abbildung 2.7



GdW-Unternehmen in nicht schrumpfenden Kommunen (Bevölkerungsveränderung 2003 bis 2010 von 0% und mehr) verzeichneten in den letzten Jahren nur sehr selten einen Anstieg des Leerstands (7%). Bei den übrigen GdW-Unternehmen lag der Anteil mit steigenden Leerständen deutlich höher, und zwar umso höher, je stärker die Kommune schrumpfte. Bei GdW-Unternehmen in Kommunen mit einem Bevölkerungsrückgang von 10% und mehr ist nahezu bei der Hälfte (47%) der Leerstand gestiegen.

Aufgrund der relativ günstigen Bevölkerungsentwicklung ist bei den GdW-Unternehmen in Großstädten (ab 100.000 Einwohner) der Leerstand in den letzten Jahren nur sehr selten gestiegen. Auch in Kommunen mit 50.000 bis unter 100.000 Einwohnern ist der Anteil der Unternehmen mit Zuwächsen beim Leerstand noch deutlich unterdurchschnittlich (24%). Bei allen übrigen Gemeindegrößenklassen (unter 50.000 Einwohner) ist der Anteil der GdW-Unternehmen mit steigenden Leerständen überdurchschnittlich. Besonders hoch ist er bei der Klasse 10.000 bis unter 20.000 Einwohner (45%; Abbildung 2.8).

Abbildung 2.8



Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Leerstand insgesamt bei den GdW-Unternehmen in den letzten Jahren spürbar gesunken ist, dass jedoch hinter dieser Entwicklung sehr unterschiedliche Entwicklungen bei den einzelnen Unternehmen stehen und sich bei knapp einem Drittel der Unternehmen der Leerstand erhöht hat. Betroffen waren GdW-Unternehmen mit und ohne Förderung nach § 6a AHG sowie in Stadtumbaukommunen und Nicht-Stadtumbaukommunen. Die Zunahme von Leerständen wurde entscheidend durch Bevölkerungs-/Nachfrageverluste verursacht. In Großstädten hat der Leerstand aufgrund einer meist günstigeren demografischen Entwicklung nur bei einem sehr kleinen Anteil der Unternehmen zugenommen. Bei den übrigen Gemeindegroßklassen waren jeweils größere Anteile der GdW-Unternehmen von Leerstandszuwächsen betroffen. Die Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung und die oben für einzelne Vermietergruppen dargestellten Ergebnisse des Zensus 2011 lassen vermuten, dass nicht nur GdW-Unternehmen, sondern auch andere Eigentümergruppen wie private Kleinvermieter außerhalb der Großstädte bzw. in stark schrumpfenden Gebieten von den allgemeinen Nachfrageverlusten betroffen waren und steigende Leerstände hinzunehmen hatten.

2.3 Künftige Nachfrageentwicklung und resultierendes Leerstandsszenario

Im Folgenden wird untersucht, wie sich die Nachfrage künftig entwickelt und welche Auswirkungen sich hierdurch auf die Entwicklung der Leerstände in den neuen Ländern ergeben. Als Informationsgrundlage für die künftige Nachfrageentwicklung diente die Haushaltsprognose des BBSR.⁵ Die Ergebnisse der BBSR-Haushaltsprognose wurden für die Zwecke dieser Untersuchung dahingehend modifiziert, dass zum einen die prognostischen Werte für die Jahre 2010 und 2011 auf Grundlage der Entwicklung laut Bevölkerungsfortschreibung angepasst wurden. Grundlage der Berechnungen war die Entwicklung der Bevölkerung, die in diesen beiden Jahren aufgrund verstärkter Zuwanderung nach Deutschland insbesondere in Zusammenhang mit der Finanz- und Arbeitsmarktkrise in südlichen EU-Mitgliedsstaaten positiver verlaufen war als prognostisch angenommen. Da unwahrscheinlich ist, dass die auf einer Sondersituation basierende verstärkte Zuwanderung dauerhaft stattfindet und erfahrungsgemäß von Rückkehreffekten auszugehen ist, wurden die Modifizierungen auf den Zeitraum bis 2015 begrenzt und ab 2016 die vom BBSR prognostizierten Veränderungen der Zahl der Haushalte zu Grunde gelegt. Die Modifizierung ergab ein Ergebnis, gegenüber dem die Zahl der Haushalte im Jahr 2030 laut der unveränderten BBSR-Prognose in den neuen Ländern ohne Berlin um 71.900 Haushalte (1,2%) bzw. mit Berlin um 150.700 Haushalte (1,7%) niedriger lag.

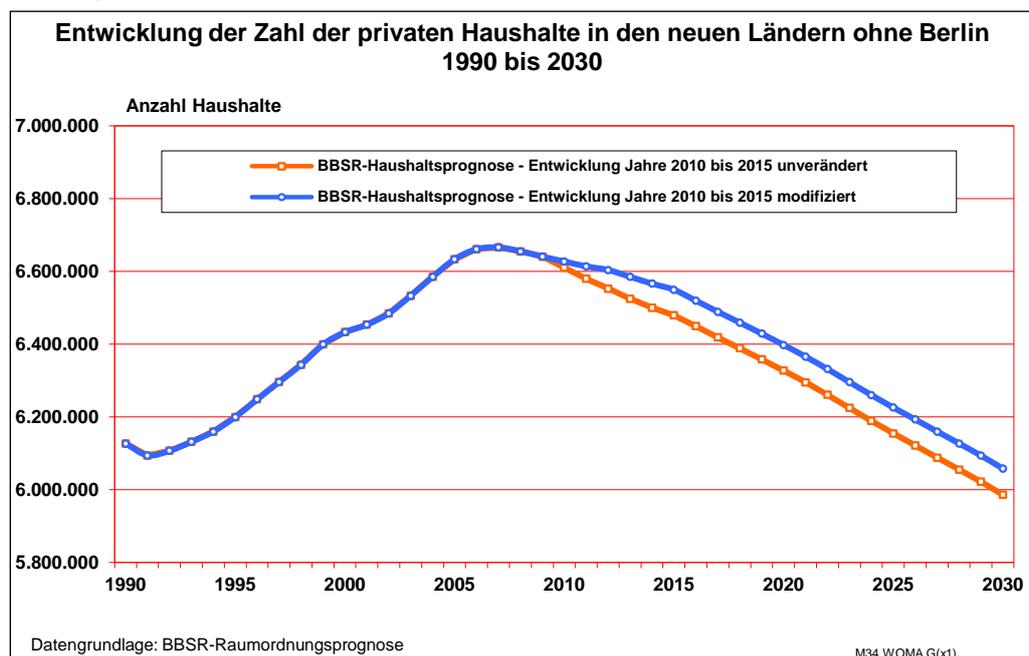
Ergebnisse zur Zahl der Haushalte auf Grundlage des Zensus sind erst für das Jahr 2014 angekündigt. Die Ergebnisse des Zensus 2011 zur Bevölkerungszahl legen nahe, dass auch die Zahl der Haushalte nach unten korrigiert werden wird. An dem prognostizierten künftigen Rückgang der Zahl der Haushalte ändert sich jedoch hierdurch abgesehen von dem etwas niedrigeren Ausgangsniveau im Jahr 2011 nichts Wesentliches. Da bei den folgenden Überlegungen vor allem auf die künftige Veränderung der Haushaltszahl abgestellt wird, erscheinen hierfür die Ergebnisse der (modifizierten) BBSR-Prognose (auch ohne Berücksichtigung des Zensus) als eine aussagekräftige Grundlage.

⁵ BBSR-Raumordnungsprognose; Haushaltsprognose 2009-2030. Download von Internetseite des BBSR am 20.11.2012 (vgl. auch BBSR 2012b).

2.3.1 Künftige Entwicklung der Nachfrage

Abbildung 2.9 zeigt den Verlauf der bisherigen und künftigen Entwicklung der Zahl der Haushalte bis 2030 in den neuen Ländern (ohne Berlin) laut des unveränderten und des (oben erläuterten) modifizierten Ergebnisses der BBSR-Prognose. Es wird deutlich, dass die Zahl der Haushalte in den neuen Ländern von 1991 bis 2007 spürbar zugenommen hat. Ab 2008 hat ein Rückgang der Haushalte eingesetzt, der sich sowohl laut des unveränderten als auch des modifizierten Ergebnisses der BBSR-Prognose bis 2030 fortsetzen wird. Die Modifizierung, bei der die aktuell erhöhte Zuwanderung berücksichtigt wurde, ergibt keine Trendumkehr, sondern lediglich eine zwischenzeitliche Abflachung des Rückgangs der Zahl der Haushalte bzw. der Nachfrage in den neuen Ländern.

Abbildung 2.9



In Tabelle 2.4 sind die modifizierten Ergebnisse der BBSR-Prognose zur Entwicklung der Zahl der Haushalte (und als Hintergrundinformation der Bevölkerung) in den einzelnen neuen Ländern und Berlin dargestellt. Es wird deutlich, dass außer Berlin und Brandenburg alle Länder einen erheblichen Rückgang der Zahl der Haushalte bis 2030 (gegenüber 2011) hinzunehmen haben, der sich in einer Spanne von 8,8% (Sachsen) bis 14,5% (Sachsen-Anhalt) bewegt. Brandenburg weist dagegen insgesamt einen leichten Zuwachs (1,1%) auf, der vor allem auf eine Zunahme in Berlin nahen Gebieten zurückzuführen ist, während Berlin ferne Gebiete von Rückgängen geprägt sind. Berlin verzeichnet einen spürbaren Zuwachs der Haushaltszahl (3,6%). Insgesamt beträgt der Rückgang der Zahl der Haushalte in den neuen Ländern 8,4% ohne Berlin und 5,6% mit Berlin.

Der prozentuale Rückgang der Zahl der Haushalte ist aufgrund der Haushaltsverkleinerung deutlich geringer als der der Bevölkerungszahl. Die Bevölkerung der neuen Länder schrumpft bis 2030 ohne Berlin um 1,592 Mio. bzw. 12,4% und inkl. Berlin um 1,490 Mio. bzw. 9,1%.

Tabelle 2.4

Veränderung der Zahl der Haushalte und der Bevölkerung in den neuen Ländern laut modifizierter BBSR-Prognose 2011 bis 2030								
	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder ohne Berlin	Berlin	Neue Länder inkl. Berlin
Haushalte								
Anzahl im Jahr								
2011	1.254.900	843.600	2.202.300	1.179.700	1.133.200	6.613.700	2.032.300	8.646.000
2030	1.268.500	765.500	2.008.500	1.008.800	1.006.300	6.057.600	2.104.800	8.162.400
Veränderung im Zeitraum								
2011 bis 2030	13.600	-78.100	-193.800	-170.900	-126.900	-556.100	72.500	-483.600
2011 bis 2030	1,1%	-9,3%	-8,8%	-14,5%	-11,2%	-8,4%	3,6%	-5,6%
Bevölkerung								
Anzahl im Jahr								
2011	2.495.635	1.634.734	4.137.051	2.313.280	2.221.222	12.801.922	3.501.872	16.303.794
2030	2.371.274	1.414.848	3.650.428	1.890.197	1.883.509	11.210.257	3.603.358	14.813.615
Veränderung im Zeitraum								
2011 bis 2030	-124.361	-219.886	-486.623	-423.083	-337.713	-1.591.665	101.486	-1.490.179
2011 bis 2030	-5,0%	-13,5%	-11,8%	-18,3%	-15,2%	-12,4%	2,9%	-9,1%
Datengrundlage: BBSR-Raumordnungsprognose, StaBu, eigene Berechnungen (Modifizierung)								
								M34 WOMA

Alle Haushaltgrößengruppen werden bis 2030 zahlenmäßig schrumpfen, die kleinen Haushalte jedoch wesentlich schwächer als die großen Haushalte. Insgesamt wird sich die bereits in der Vergangenheit zu beobachtende Haushaltsverkleinerung fortsetzen, die neben der geringeren Zahl von Kindern und der Tendenz zum Alleinleben und -wohnen vor allem durch die weiter unten beschriebene Alterung der Bevölkerung und der Haushalte verursacht wird. Die Zahl der Einpersonenhaushalte wird bis 2030 um 6% und die der Zweipersonenhaushalte um 1% zurückgehen. Die Haushalte mit drei Personen bzw. vier und mehr Personen werden drastisch um 29% bzw. 27% schrumpfen. Im Jahr 2030 wird der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte an allen Haushalten jeweils 41% betragen, während die Haushalte mit drei Personen bzw. vier und mehr Personen nur noch Anteile von 11% bzw. 7% aufweisen.

Die künftige Entwicklung in den neuen Ländern ist durch eine spürbare Alterung der Bevölkerung geprägt. Die Zahl der Älteren (60 und mehr Jahre) wird sich bis 2030 um 0,830 Mio. Personen bzw. 22% erhöhen, während sich die Zahl der Personen bei den übrigen Altersgruppen spürbar reduzieren wird. Letzteres trifft insbesondere auf die Altersgruppen zu, die die erwerbstätige Bevölkerung stellen: Die Zahl der Personen im Alter von 20 bis 40 Jahren wird sich um rund 1,012 Mio. bzw. 35% und der Personen im Alter von 40 bis unter 60 Jahren um 1,256 Mio. bzw. 31% reduzieren.

Der Anteil der Bevölkerung ab 60 Jahre wird von 2011 bis 2030 von 30% auf 42% steigen, während der Anteil der Altersgruppen, die im Wesentlichen für die Bevölkerung im Erwerbstätigenalter (20 bis 60 Jahre) stehen, von 55% auf 43% sinkt. Die drastische Verringerung der Personen im Erwerbstätigenalter und die Zunahme der Personen im Rentenalter wird sich in den neuen Ländern (unabhängig von der allgemeinen Einkommensentwicklung) stark dämpfend auf die Einkommen und die Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung für das Wohnen und damit zusätzlich zum zahlenmäßigen Rückgang der Haushalte negativ auf die Wohnungsnachfrage auswirken.

2.3.2 Künftige Entwicklung des Leerstands

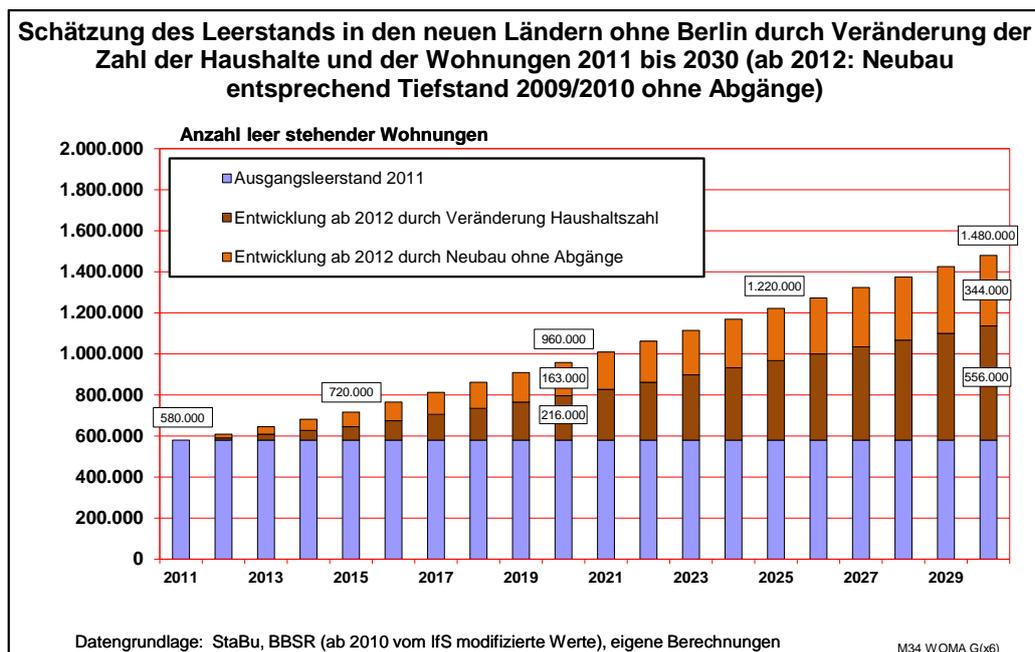
Im Folgenden wird auf die künftige Entwicklung des Leerstands eingegangen. Es ist darauf hinzuweisen, dass hier der Gesamtleerstand (ebenso wie bei den oben dargestellten Ergebnissen des Zensus 2011) untersucht wird, der sich vom ebenfalls oben untersuchten Leerstand der GdW-Unternehmen dahingehend unterscheidet, dass er zusätzlich den Leerstand der anderen Vermietergruppen und der von Selbstnutzern aufgegebenen Wohnungen insbesondere im Ein- und Zweifamilienhausbereich umfasst. Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass in diesem Unterkapitel die modifizierten Ergebnisse der BBSR-Prognose verwendet werden.

Leerstandsszenario bis 2030

Abbildung 2.10 zeigt den Verlauf der Leerstandsentwicklung von 2011 bis 2030 in den neuen Ländern (ohne Berlin), der sich auf Grundlage des Ausgangsleerstands 2011 (bis zum 31.12.2011 fortgeschriebene Werte des Zensus vom 09.05.2011) sowie der Veränderung der Zahl der Haushalte und der Bautätigkeit unter der hypothetischen Annahme ergibt, dass keine Abgänge an Wohnungen erfolgen. Dabei wurde bei diesem Leerstandsszenario für die Jahre 2012 bis 2030 eine Bautätigkeit zu Grunde gelegt, die dem Tiefstand der Jahre 2009 bzw. 2010 in den neuen Ländern (Summe der Tiefstände der einzelnen Länder: rund 18.100 fertiggestellte Wohnungen; nachrichtlich: 2011 rund 21.000 fertiggestellte Wohnungen) entspricht. Dieser Ansatz ist einem vorsichtigen methodischen Vorgehen geschuldet, das die Möglichkeit eines künftig wieder niedrigeren Niveaus der Bautätigkeit berücksichtigt.

Die Bautätigkeit 2011 und 2012 liegt bereits wieder deutlich über den zu Grunde gelegten Tiefständen, sodass es sich um eine eher zurückhaltende Annahme bei dieser Komponente der künftigen Leerstandsentwicklung handelt. Das dargestellte Leerstandsszenario ist keine Leerstandsprognose, sondern dient der Verdeutlichung des Umfangs an notwendigen Abrissen für das Erreichen bestimmter künftiger Leerstandsziele.

Abbildung 2.10



Bis 2020 erhöht sich der Leerstand (ohne Abgänge) von 580.000 (Ende 2011) um rund 216.000 aufgrund rückläufiger Haushaltszahlen und um 163.000 aufgrund von Bautätigkeit, insgesamt um 379.000 Wohnungen (von 0,58 auf 0,96 Mio. Wohnungen). Bis zum Jahr 2030 (gegenüber Ende 2011) betragen die Zahlen rund 556.000 für rückläufige Haushaltszahlen und 344.000 für Bautätigkeit, insgesamt entspricht dies einem Anstieg des Leerstands um rund 900.000 Wohnungen auf 1,48 Mio. Wohnungen. Bis zum Jahr 2024 wird sich der Leerstand in den neuen Ländern (ohne Berlin) verdoppeln und im Jahr 2030 wird er mehr als zweieinhalbmal so hoch sein wie 2011.

Um den Leerstand konstant zu halten, wären in den Jahren 2012 bis 2020 Abgänge/Abrisse von 379.000 Wohnungen und 2021 bis 2030 von weiteren 521.000 Wohnungen notwendig. Im Zeitraum 2012 bis 2020 entspricht dies Abgängen/Abrissen von rund 42.000 Wohnungen pro Jahr und im Zeitraum 2021 bis 2030 von rund 52.000 Wohnungen pro Jahr.

Leerstandsszenarien auf Landesebene

In Abbildung 2.11 sind die Ergebnisse des Leerstandsszenarios unterschieden nach den Faktoren Haushaltentwicklung und Bautätigkeit für die einzelnen neuen Länder dargestellt. Es zeigt sich, dass in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen der Rückgang der Zahl der Haushalte wesentlich stärker zum Anstieg der Leerstände beiträgt als die Bautätigkeit (ohne Abgänge). In Mecklenburg-Vorpommern spielt die Komponente Bautätigkeit nahezu eine gleich große Rolle wie der Rückgang der Zahl der Haushalte. Das Land Brandenburg stellt insofern eine Ausnahme dar, als dort die Zahl der Haushalte insgesamt leicht zunimmt und daher im Wesentlichen die Bautätigkeit zum Anstieg des Leerstands beiträgt. Im Land Brandenburg ist jedoch zu berücksichtigen, dass zwischen näheren und entfernteren Gebieten zu Berlin gegensätzliche Entwicklungen stattfinden und die entfernteren Gebiete von spürbar rückläufiger Nachfrage (bei geringer Bautätigkeit) geprägt sind.

Abbildung 2.11

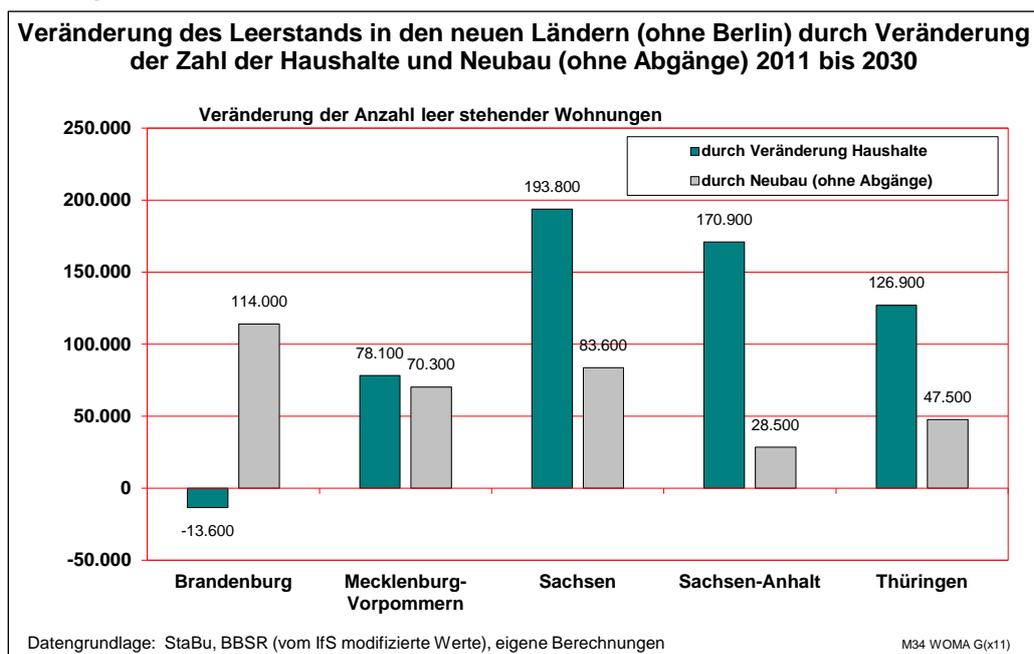
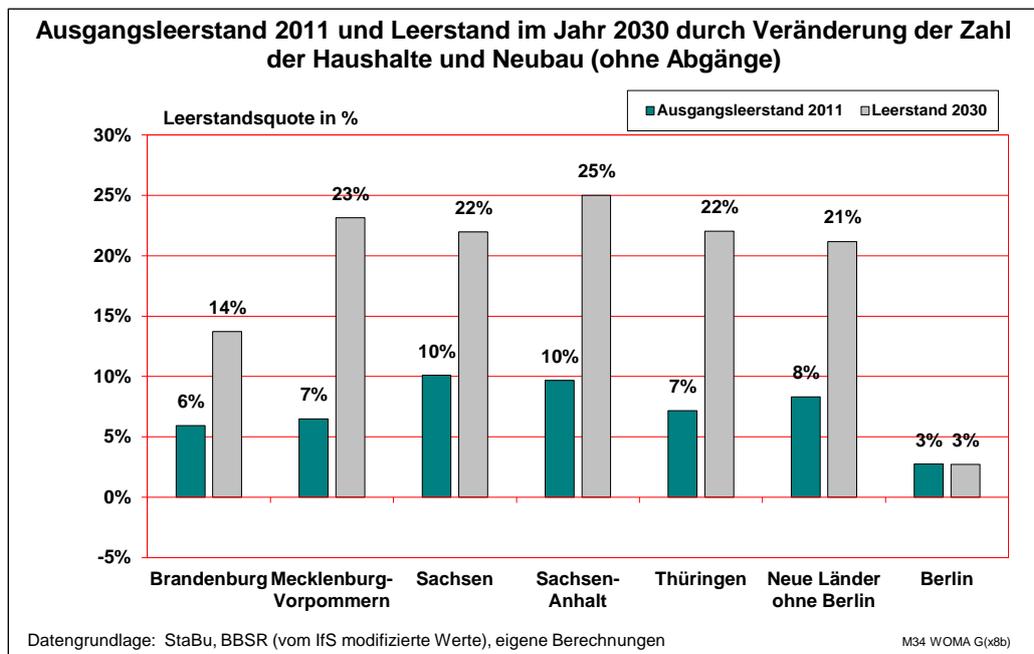


Abbildung 2.12 zeigt zum einen die Ausgangsleerstandsquote im Jahr 2011 (bis zum 31.12.2011 fortgeschriebenes Zensusergebnis vom 09.05.2011) und zum anderen die Leerstandsquote, die bis 2030 aus der Veränderung der Haushalte und Neubau (ohne Abgänge) resultiert. In den neuen Ländern ohne Berlin wird sich die Leerstandsquote von 8% im Jahr 2011 um 13 Prozentpunkte auf 21% im Jahr 2030 erhöhen. In Berlin wird der geringe Leerstand von 3% bis 2030 unverändert bleiben.

Abbildung 2.12



Was die einzelnen neuen Länder angeht, wird der Leerstand in Sachsen-Anhalt von 10% im Jahr 2011 auf 25% im Jahr 2030 steigen. Mecklenburg-Vorpommern wird trotz des relativ niedrigen Ausgangsleerstands von 7% im Jahr 2030 mit 23% die zweithöchste Leerstandsquote haben und dabei Sachsen übertreffen, das einen Anstieg von 10% auf 22% verzeichnet. Thüringen wird trotz relativ niedrigen Ausgangsleerstands von 7% im Jahr 2030 ebenfalls wie Sachsen auf eine Leerstandsquote von 22% kommen. Deutlich günstiger ist die Entwicklung in Brandenburg, wo die Leerstandsquote von 6% auf 14% steigt. An dieser Stelle ist erneut auf die großen Unterschiede innerhalb Brandenburgs abhängig von der Entfernung zu Berlin und Potsdam hinzuweisen (siehe unten Ergebnisse auf Kreisebene).

Künftige Entwicklung von Nachfrage und Leerstand auf Kreisebene

In Abbildung 2.13 und Abbildung 2.14 ist die prozentuale Veränderung der Zahl der Haushalte in den kreisfreien Städten und Landkreisen bis 2030 dargestellt.⁶ Es wird deutlich, dass nur sehr wenige der Gebiete einen Zuwachs und die Mehrzahl einen Rückgang der Haushalte bzw. der Nachfrage verzeichnen. Wachsende Haus-

⁶ Bei dieser Darstellung wurden die modifizierten Ergebnisse der BBSR-Haushaltsprognose verwendet. Auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte kommt es bei den modifizierten Ergebnissen (anders als auf Landesebene) gegenüber den ursprünglichen Werten der BBSR-Prognose zu Abweichungen nach oben und unten.

haltszahlen weisen unter den kreisfreien Städten nur Potsdam, Dresden, Weimar, Leipzig und Jena auf. Zusätzlich trifft dies auf das Land Berlin und neun Landkreise zu, bei denen es sich mit einer Ausnahme um (insbesondere an Berlin angrenzende) Kreise in Brandenburg handelt.

Abbildung 2.13

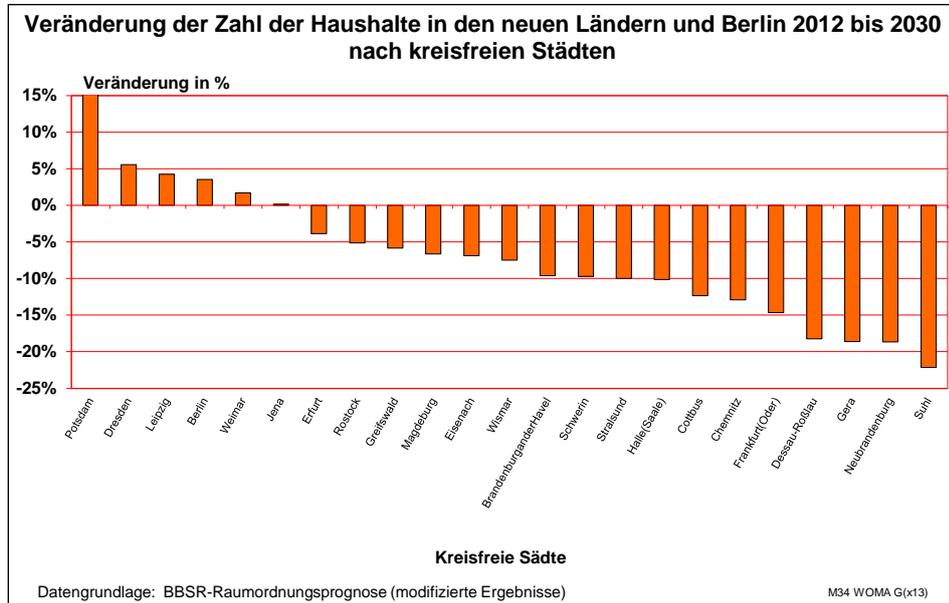
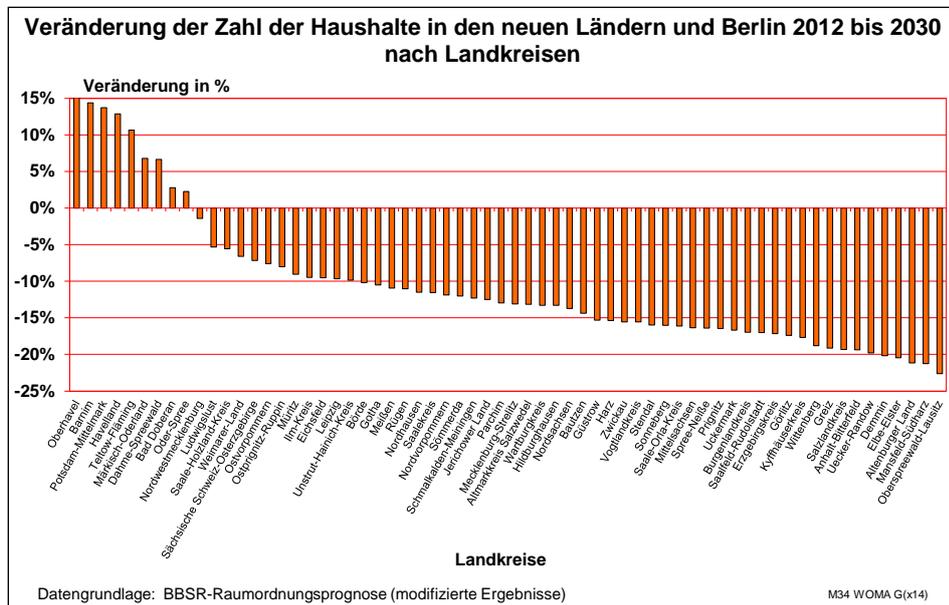


Abbildung 2.14



Bei den künftig bei der Zahl der Haushalte schrumpfenden kreisfreien Städten und Kreisen beträgt der Rückgang mehrheitlich 10% und mehr. Während bei den kreisfreien Städten sehr starke Rückgänge von 15% und mehr eher selten sind, ist bei den Kreisen eine größere Zahl von solch starker Schrumpfung der künftigen Nachfrage betroffen.

In Tabelle 2.5 sind Leerstandsszenarien für Gruppen von kreisfreien Städten und Kreisen in den neuen Ländern (ohne Berlin) dargestellt, die eine unterschiedliche künftige Entwicklung der Zahl der Haushalte aufweisen.⁷ Die größte Gruppe stellen kreisfreie Städte und Kreise mit einem Rückgang der Zahl der Haushalte bis 2030 um 15% und mehr dar, die insgesamt über einen Wohnungsbestand von 2,495 Mio. Wohnungen bzw. 36% des gesamten Wohnungsbestands der neuen Länder (ohne Berlin) verfügen. Bei dieser Gruppe wird sich der Leerstand bis 2030 um rund 455.000 bzw. 18 Prozentpunkte erhöhen. Die künftige Bautätigkeit ist für die Erhöhung des Leerstands bei dieser Gruppe mit rund 60.000 zusätzlich leer stehenden Wohnungen von untergeordneter Bedeutung, vielmehr ist der Rückgang der Nachfrage mit 395.000 zusätzlich leer stehenden Wohnungen für die Gesamtentwicklung ausschlaggebend.

Tabelle 2.5

Veränderung des Leerstands in den neuen Ländern (ohne Berlin) 2011 bis 2030 nach Kreisen und kreisfreien Städten mit unterschiedlicher Veränderung der Haushaltszahl					
	Kreise/kreisfreie Städte mit Veränderung der Zahl der Haushalte 2011 bis 2030				gesamt
	unter -15%	-10% bis über -15%	unter 0% bis über -10%	0% und mehr	
Zahl der Wohnungen 2011	2.495.474	1.585.172	1.363.972	1.540.823	6.985.441
Veränderung Haushalte 2011 bis 2030	-394.700	-183.700	-93.400	118.600	-553.200
Bautätigkeit 2011 bis 2030 (ohne Abgänge)	59.983	62.586	81.852	143.944	348.365
Veränderung Leerstand 2011 bis 2030	454.683	246.286	175.252	25.344	901.565
Veränderung Leerstandsquote 2011 bis 2030 in Prozentpunkten	18	16	13	2	13
Datengrundlage: BBSR, StaBu, eigene Berechnungen					M34 WOMA

In kreisfreien Städten und Kreisen, die einen Rückgang der Zahl der Haushalte von 10% bis unter 15% verzeichnen und auf die 1,585 Mio. Wohnungen bzw. 23% des Wohnungsbestands der neuen Länder entfallen, steigt die Leerstandsquote bis 2030 um 16 Prozentpunkte. Bei den kreisfreien Städten und Kreisen mit einem Rückgang der Haushalte um mehr als 0% bis unter 10%, die 1,364 Mio. Wohnungen bzw. 20% des Wohnungsbestands der neuen Länder vereinen, beträgt der Anstieg der Leerstandsquote 13 Prozentpunkte. Bei den beiden letzteren Gruppen liegt der Anstieg des Leerstands zwar niedriger als bei der Gruppe mit dem höchsten Rückgang der Haushalte, der Abstand ist jedoch relativ gering. Dies hat damit zu tun, dass die Bautätigkeit bei den einzelnen Gruppen umso höher ist, je geringer der Rückgang der Haushalte ist, und durch sie zusätzlich zum Nachfragerückgang vermehrt Leerstand entsteht.

Kreisfreie Städte und Kreise mit bis 2030 wachsender Nachfrage verzeichnen mit 1,541 Mio. Wohnungen einen Anteil von 22% des Wohnungsbestands der neuen Länder (ohne Berlin) und nur einen leichten Anstieg des Leerstands um 2 Prozentpunkte. Dies verdeutlicht, dass die Gebiete, die künftig von einem größeren Anstieg des

⁷ Für diese Darstellung wurde die Berechnung der modifizierten Ergebnisse der BBSR-Haushaltsprognose und der künftigen Bautätigkeit (auf Grundlage des Tiefstandes der Bautätigkeit im Jahr 2009 oder 2010) auf Ebene der einzelnen kreisfreien Städte und Kreise durchgeführt. Hierdurch ergeben sich aufgrund von unterschiedlichen Basisdaten und Rundungen gewisse Unterschiede gegenüber den oben dargestellten auf Landesebene errechneten Leerstandsszenarien.

Leerstands verschont bleiben, nur einen kleinen Anteil aller kreisfreien Städte und Kreise ausmachen und nur einen Teil des Wohnungsbestands der neuen Länder umfassen.

Die dargestellten unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken lassen sich grob folgenden Stadtentwicklungs- bzw. Gebietstypen zuordnen:

- Kleinstädte und kleinere Mittelstädte sowie ländliche Gebiete, die aktuell und künftig stark bis sehr stark schrumpfen (58% des Wohnungsbestandes der neuen Länder mit mindestens 10% Rückgang an Haushalten und Zunahme des Leerstands um 16 bis 18 Prozentpunkte bis 2030).
- Klein- und Mittelstädte sowie ländliche Gebiete, die aktuell und künftig schrumpfen (20% des Wohnungsbestandes der neuen Länder mit 0% bis 10% Rückgang an Haushalten und Zunahme des Leerstands um 13 Prozentpunkte bis 2030).
- Wenige Großstädte und Städte in Ballungszentren, die aktuell und künftig nur noch schwach schrumpfen bzw. wachsen (22% des Wohnungsbestandes der neuen Länder mit Zunahme an Haushalten und Zunahme des Leerstands um 2 Prozentpunkte bis 2030).

2.4 Wirtschaftliche Ausgangslage der Wohnungsmarktakeure im Stadtumbau

Für den künftigen Stadtumbau und die Bewertung von Anreizinstrumenten ist von hoher Relevanz, inwieweit die Wohnungsmarktakeure wirtschaftlich in der Lage und handlungsfähig sind, um am Stadtumbau mitzuwirken. Aufgrund der begrenzten Datenverfügbarkeit wird hierbei im Wesentlichen auf Daten einer Sonderauswertung der GdW-Statistik zurückgegriffen. D. h. es werden vor allem die Akteure auf dem Wohnungsmarkt betrachtet, die in den letzten Jahren den Wohnungsrückbau zu einem ganz wesentlichen Teil getragen haben. Soweit möglich werden Parallelen zu den anderen Akteuren auf dem Wohnungsmarkt gezogen. Zunächst werden die Mieten dargestellt, anschließend werden Finanzierungsaspekte thematisiert und schließlich werden Anhaltspunkte für die wirtschaftliche Situation gegeben.

2.4.1 Entwicklung und Höhe der Mieten

Die Sollmieten (nettokalt) der Unternehmen sind in den acht Jahren von 2003 bis 2011 von 4,13 € pro m² um rund 14% auf 4,69 € pro m² gestiegen. Der Anstieg der Sollmieten entspricht etwa dem Anstieg der Verbraucherpreise, die in dem Zeitraum ebenfalls um 14% stiegen. Bei dem Vergleich ist zu berücksichtigen, dass der Anstieg der Sollmieten teilweise auf Wertsteigerungen an den Wohnungen beruhen dürfte.

Entgegen dem allgemeinen Trend weisen nicht alle GdW-Unternehmen in den neuen Ländern (ohne Berlin) in den letzten Jahren einen Anstieg der Sollmieten auf. Bei 14% der Unternehmen (mit Angabe) sind die Sollmieten 2006 bis 2011 pro m² gesunken. Bei 45% lag der Anstieg der Sollmieten unter 5% (bzw. unter 1% pro Jahr), bei 29% zwischen 5% und unter 10%. Nur bei 13% der Unternehmen lag der Anstieg der Sollmieten bei 10% und mehr. Dies deutet darauf hin, dass die Marktverhältnisse in großen Bereichen der neuen Länder in den letzten

Jahren nur eine sehr geringe Erhöhung der Nettokaltmieten zuließen und teilweise sogar Mietreduzierungen notwendig machten.

Die durchschnittlichen Sollmieten der GdW-Unternehmen im Jahr 2011 weisen zwischen den einzelnen neuen Ländern (ausgenommen Berlin mit 5,05 € pro m²) nur geringe Unterschiede auf. Sie bewegen sich innerhalb einer Spanne von 4,75 € pro m² in Mecklenburg-Vorpommern und 4,48 € pro m² in Sachsen-Anhalt. Deutlich größer sind die Unterschiede bei den Sollmieten zwischen GdW-Unternehmen in kleinen Gemeinden unter 5.000 Einwohner mit 4,30 € pro m² und Großstädten ab 100.000 Einwohner (ohne Berlin) mit 4,83 € pro m². Noch größer ist die Spanne zwischen stark schrumpfenden Gemeinden (Bevölkerungsentwicklung 2007 bis 2011 -5% und mehr) mit 3,99 € pro m² und nicht schrumpfenden Gemeinden mit 4,87 € pro m².

Ähnliche Tendenzen der Entwicklung der Mieten beschreibt auch der Wohnungsmarktbericht Thüringen auf der Basis von Angebotsmieten. Während insgesamt seit 2008 von einer "Preiswende" auf dem Mietwohnungsmarkt und moderat steigenden Angebotsmieten gesprochen wird, werden in schrumpfenden Wohnungsregionen teilweise sinkende Angebotsmieten konstatiert (TMBLV 2012).⁸

2.4.2 Wirtschaftliche Lage der Wohnungsunternehmen

Die GdW-Unternehmen in den neuen Ländern und Berlin haben von den in den letzten Jahren sinkenden Hypothekenzinsen profitiert. Ihr Fremdkapitalkostensatz, der 2000 noch bei 5,2% lag, ist bis 2010 auf 4,5% gesunken. Kapitalgesellschaften haben ihn stärker gesenkt (von 5,3% auf 4,4%) als Genossenschaften (von 5,2% auf 4,7%). Der Anteil an den Mieteinnahmen, der von den Unternehmen für die Deckung der Zinsen aufzubringen ist (Zinsdeckung), hat sich von 2001 bis 2010 von 35% auf 26% reduziert. Den GdW-Unternehmen steht demnach inzwischen ein größerer Teil der Mieteinnahmen zur Verfügung, den sie für andere Zwecke (als für Zinszahlungen) verwenden können.

Die GdW-Unternehmen haben die durch die gesunkene Zinsbelastung frei gewordenen Mittel für eine höhere Tilgung von Krediten eingesetzt. Dies wird dadurch deutlich, dass der Anteil, der von den Mieten für die Deckung des gesamten Kapitaldienstes (Zins und Tilgung) aufgewandt wird, zwischen 2001 und 2010 etwa gleich hoch geblieben ist (jeweils rund 47%). Die Eigenmittelquote der GdW-Unternehmen hat sich von 2001 bis 2010 nicht verändert (jeweils 47%).

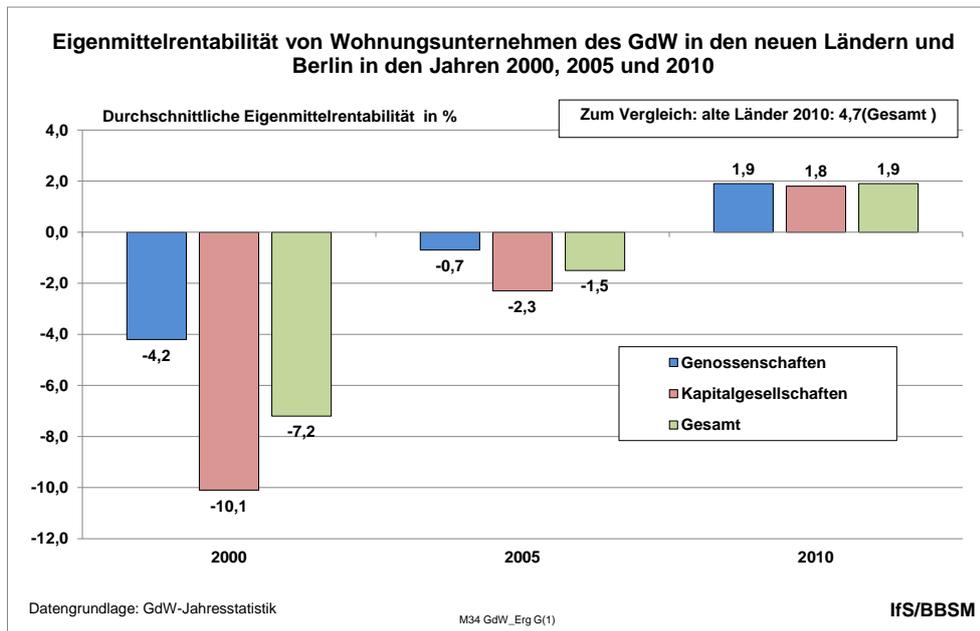
Eigenmittelrentabilität

Die Eigenmittelrentabilität der GdW-Unternehmen in den neuen Ländern und Berlin hat sich von 2000 bis 2010 spürbar verbessert. Im Jahr 2000 verzeichneten die Unternehmen bei der Eigenmittelrentabilität im Durchschnitt noch einen Wert von -7,2% bzw. hohe Verluste. Bis 2005 hat sich die Situation erheblich verbessert, jedoch war die Eigenmittelrentabilität auch zu diesem Zeitpunkt mit -1,5% noch negativ. Bis 2010 hat sich die wirtschaftliche Situation der Unternehmen weiter verbessert und eine Eigenmittelrentabilität von 1,9% erreicht. Allerdings liegt

⁸

dieser Wert trotz der positiven Entwicklung noch immer deutlich unter dem Wert der GdW-Unternehmen in den alten Ländern, wo er 4,7% beträgt (Abbildung 2.15).

Abbildung 2.15



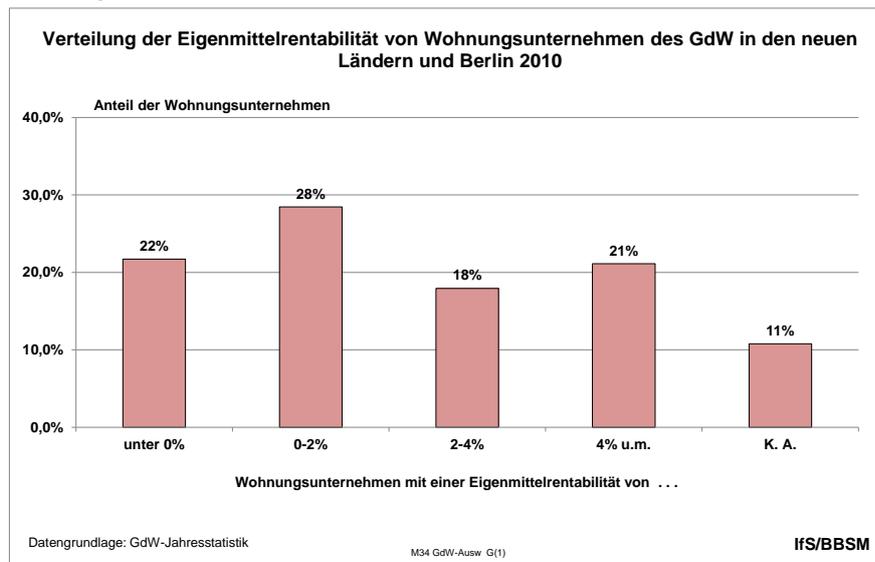
Die insgesamt verbesserte Eigenmittelrentabilität ist vor allem auf günstigere Finanzierungsbedingungen und reduzierte Zinsbelastungen, gestiegene Mieten und gesunkenen Leerstand zurückzuführen. Einen wesentlichen Beitrag hat dabei das Programm Stadt-umbau Ost geleistet.

Trotz der insgesamt positiven Entwicklung der wirtschaftlichen Situation der GdW-Unternehmen in den neuen Ländern und Berlin in den letzten Jahren zeigt sich, dass im Jahr 2010 große Unterschiede zwischen den einzelnen Unternehmen bestehen und ein größerer Teil nach wie vor entweder von einer Verlustsituation oder sehr geringen Renditen gekennzeichnet ist (Abbildung 2.16).

22% der GdW-Unternehmen verzeichnen eine negative und 28% eine positive, aber geringe Eigenmittelrentabilität von unter 2%. Weitere 18% weisen zwar eine Eigenmittelrentabilität von 2 bis unter 4% auf, diese GdW-Unternehmen liegen damit jedoch immer noch unter dem Durchschnitt der alten Länder. 21% der GdW-Unternehmen in den neuen Ländern und Berlin erwirtschaften eine Eigenmittelrentabilität von 4% und mehr (11% ohne Angabe).

Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen der Eigenmittelrentabilität und der Höhe der Leerstände der GdW-Unternehmen. Die durchschnittliche Eigenmittelrentabilität der Unternehmen in den neuen Ländern (ohne Berlin) mit sehr hohen Leerständen von 25% und mehr liegt bei -0,9%, Unternehmen mit geringen Leerständen (unter 5%) verzeichnen dagegen eine Eigenmittelrentabilität von 2,6%.

Abbildung 2.16



Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass gestiegene Mieten, ein gesunkenes Zinsniveau bzw. niedrigere Finanzierungskosten und ein Rückgang der Leerstände insbesondere durch den Rückbau in Zusammenhang mit dem Programm Stadtumbau Ost dazu beigetragen haben, dass sich die Eigenmittelrentabilität der GdW-Unternehmen in den neuen Ländern und Berlin in den letzten Jahren insgesamt deutlich verbessert hat. Allerdings liegt die Eigenmittelrentabilität der GdW-Unternehmen in den neuen Ländern und Berlin nach wie vor spürbar unter der der GdW-Unternehmen in den alten Ländern, sodass sie eine geringere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als diese aufweisen. Hinzu kommt, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen in den neuen Ländern und Berlin sehr unterschiedlich ist. Größere Teile der GdW-Unternehmen verzeichnen eine negative oder so geringe Eigenmittelrentabilität, dass von einer eingeschränkten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgegangen werden muss. Einen wesentlichen Einfluss auf eine fehlende oder geringe Eigenmittelrentabilität der Unternehmen hat die demografische Entwicklung bzw. ein Nachfragerückgang in der Kommune. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Eigenmittelrentabilität und der Höhe der Leerstände bei den Unternehmen.

2.4.3 Schwerpunkte hohen Leerstands und eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit

Für den künftigen Stadtumbau ist von Interesse, in welchem Umfang hoher Leerstand kombiniert mit eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Eigentümer auftritt, da in diesen Fällen besonders schwierige Ausgangsbedingungen für die Beseitigung von Leerstand bestehen, sei es über Abriss oder Investitionen in betroffene Bestände. Zusätzlich ist von Interesse, wo sich die Schwerpunkte hohen Leerstands und eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit verorten lassen und welche Einflussfaktoren von Bedeutung sind. Da lediglich von Seiten des GdW geeignete Daten vorliegen, wird in einem ersten Schritt eine Analyse zu Schwerpunkten hohen Leerstands und eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit anhand dieser Daten zu den Unternehmen bzw. den Beständen des GdW durchgeführt. In einem weiteren Schritt werden Überlegungen angestellt, inwiefern die Ergebnisse auf andere Eigentümergruppen übertragbar sind.

Als Schwerpunkt-Wohnungsunternehmen mit hohem Leerstand und eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit werden Unternehmen im Folgenden bezeichnet, wenn bei ihnen folgende Kriterien zusammen auftreten:

- eine Leerstandsquote von 15% und mehr im eigenen Wohnungsbestand und
- eine Eigenmittelrentabilität unter 2%.

In den neuen Ländern und Berlin treffen diese beiden Kriterien zu für

- 133 bzw. 11% aller GdW-Unternehmen
 - darunter für 130 kommunale § 6a AHG-Unternehmen
 - darunter 111 Unternehmen in Stadtumbaukommunen
- mit ca. 229.500 eigenen Wohnungen (10% aller WE)
- mit ca. 49.500 leer stehenden Wohnungen (27% des Leerstands)
- mit durchschnittlicher Leerstandsquote von 22%.

Einen Überblick über das Mengengerüst der bezogen auf die GdW-Unternehmen und ihre Wohnungen, die die Schwerpunkt-Kriterien erfüllen und die übrigen Unternehmen mit abweichenden Kriterien gibt Tabelle 2.6.

Tabelle 2.6

Eigener Wohnungsbestand, leerstehende eigene Wohnungen und Leerstandsquote bei Wohnungsunternehmen des GdW nach Höhe des Leerstands und Eigenmittelrentabilität									
Leerstandsquote	unter 15%	unter 15%	unter 15%	15% u.m.	15% u.m.	15% u.m.	unter 15%	15% u.m.	gesamt
Eigenmittelrentabilität	unter 2%	2% u.m.	k.A.	unter 2%	2% u.m.	k.A.	gesamt	gesamt	gesamt
Eigene Wohnungen	913.612	841.588	182.307	229.453	59.836	54.969	1.937.507	344.258	2.281.765
Anteil	40,0%	36,9%	8,0%	10,1%	2,6%	2,4%	84,9%	15,1%	100,0%
Leere eigene Wohnungen	63.896	40.756	7.564	49.453	11.396	12.699	112.216	73.548	185.764
Anteil	34,4%	21,9%	4,1%	26,6%	6,1%	6,8%	60,4%	39,6%	100,0%
Leerstandsquote	7,0%	4,8%	4,1%	21,6%	19,0%	23,1%	5,8%	21,4%	8,1%
Datengrundlage: Sonderauswertung des Jahresstatistik des GdW									

Die Schwerpunkt-Wohnungsunternehmen mit hohem Leerstand und eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit weisen Merkmale auf, die sie von anderen Unternehmen unterscheiden. Insbesondere sind sie davon geprägt, dass sie

- in Kreisen mit hohen Bevölkerungsverlusten in den letzten Jahren (Merkmal mit stärkstem Einfluss!) bzw. mit künftig stark negativer Haushaltsentwicklung liegen (86% in Kreisen mit einem Rückgang von 10% und mehr bis 2030),
- von einer Zunahme des Leerstands 2006 bis 2011 betroffen waren (65%),
- einen relativ hohen Anteil unsanierter und einen geringen Anteil vollmodernisierter Wohnungen,
- eine relativ niedrige Durchschnittsmiete von unter 4,50 € pro m²,

- eine geringe Mietsteigerung 2006 bis 2011 von unter 5%,
- relativ geringe Modernisierungs- und Instandhaltungsinvestitionen 2009 bis 2011 von unter 700 € pro Wohnung bzw. ca. 12 € pro m² aufweisen.

Schwerpunkt-Wohnungsunternehmen mit hohem Leerstand und eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sind in den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt besonders häufig vertreten. Sie befinden sich überdurchschnittlich in Gemeinden, in denen in den letzten Jahren mehr Abriss als Neubau stattgefunden hat und der Wohnungsbestand reduziert wurde. Lediglich in Großstädten sind sie unterdurchschnittlich vertreten.

Insgesamt wird deutlich, dass die demografische Entwicklung der letzten Jahre verbunden mit fehlender Wohnungsnachfrage und geringem Mietenniveau ausschlaggebend war, dass sich Schwerpunkte hohen Leerstands und eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit in einzelnen Gebieten und Unternehmensgruppen gebildet oder gehalten haben. Von diesen Einflussfaktoren waren nicht nur die Unternehmen des GdW, sondern auch andere Vermietergruppen betroffen, sodass davon ausgegangen werden kann, dass sich die damit verbundenen Folgen bei diesen in ähnlicher Weise wie bei den GdW-Unternehmen in hohen Leerständen und eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit niedergeschlagen haben. Die oben dargestellten Zahlen des Zensus zum Leerstand, die bei den nicht kommunalen und genossenschaftlichen Vermietern ebenfalls hohe Leerstände erbrachten, stützen diese Überlegung. Diese dürfte insbesondere auf solche privaten Kleineigentümer zutreffen, die schwierig vermietbare Objekte besitzen und denen die Möglichkeit größerer Vermieter fehlt, einen wirtschaftlichen Ausgleich über andere besser vermietbare Objekte herstellen zu können. Der Anteil betroffener Vermietergruppen und der Umfang der Schwerpunkte hohen Leerstands und eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit dürfte sich künftig in Gebieten mit negativer demografischer bzw. Nachfrageentwicklung erhöhen und räumlich auf weitere Gebiete und Eigentümergruppen ausbreiten.

2.5 Herausforderungen für den Stadtumbau

Sehr große Teile der neuen Länder werden künftig (für den hypothetischen Fall fehlenden/geringen Abrisses von Wohnungen) von einem erheblichen Anstieg des Leerstands betroffen sein. Wesentlicher Grund ist in den meisten Gebieten ein spürbarer Rückgang der Nachfrage. In diesen Gebieten, die künftig vom höchsten Zuwachs an Leerständen betroffen sein werden, ist (wie die Zensusergebnisse oben zeigten) der Leerstand bereits aktuell besonders hoch.

In Gebieten mit relativ geringerem Nachfragerückgang trägt der Zugang an Wohnungen aufgrund von Bautätigkeit in höherem Maß zum Anstieg des Leerstands bei. Der spürbare Anstieg des Leerstands wird sich sukzessive auf den größten Teil der Kreise und etliche kreisfreie Städte ausbreiten und den größten Teil des Wohnungsbestands der neuen Länder treffen.

Die ermittelten Schwerpunkte hohen Leerstands und eingeschränkter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Vermieter werden sich künftig insbesondere in den Gebieten mit (bereits heute) starken Nachfragerückgängen wieder deutlich vermehren und sich von dort räumlich über große Teile der neuen Länder ausbreiten. Schwierige Konstellationen zur Beseitigung des Leerstands werden daher künftig wesentlich häufiger und räumlich verbreiteter auftreten.

Um den Umfang des Leerstands konstant zu halten, wäre bis 2020 jährlich ein Abgang bzw. Abriss in einem Umfang von ca. 42.000 Wohnungen notwendig. Dies entspricht etwa den Spitzenwerten des Rückbaus im Rahmen des Stadtumbaus Ost in den Jahren 2004 bis 2007. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die hohen Rückbauzahlen der Jahre 2004 bis 2007 besonderen Bedingungen wie insgesamt hohem Leerstand, vielfacher Konzentration der Leerstände in abrissgeeigneten Gebäuden und häufigem hohem Problemdruck bei den Vermietern geschuldet waren. Diese Bedingungen sind zwar aktuell sowohl hinsichtlich des Umfangs rückbaueigneter Bestände als auch der Handlungsbereitschaft nur in wesentlich geringerem Maß gegeben. Der Leerstand wird jedoch bis 2020 sukzessive wieder spürbar ansteigen, wodurch sich der Problemdruck sowie die Notwendigkeit für Rückbau insgesamt wieder deutlich erhöhen werden. Betroffen von nach und nach einsetzenden Leerstandszuwächsen werden voraussichtlich alle Arten von Wohnungsbeständen sein, wenngleich je nach Region und Stadttyp in unterschiedlichem Umfang (vgl. Kapitel 5).

Von 2021 bis 2030 ist der Abrissbedarf, der notwendig ist, um eine Zunahme des Leerstands zu verhindern, mit rund 52.000 Wohnungen pro Jahr noch um rund 10.000 Wohnungen höher. Angesichts dieser Dynamik werden weiterhin erheblich Rückbauanstrengungen notwendig sein, um die Funktionsfähigkeit von Stadtstrukturen und lebenswerte Städte zu erhalten, es stellt sich aber die Frage, ob nach 2020 (unabhängig von der Frage der Förderung) so hohe Abrisszahlen erreicht werden können, dass ein erneutes Anwachsen der Leerstandszahlen verhindert werden kann. Die Zunahme des Leerstands wird sich zudem perspektivisch (nach 2030) durch immer stärker rückläufige Haushaltszahlen weiter beschleunigen. Insofern erscheint die Verfolgung des Ziels, den Leerstand in den neuen Ländern längerfristig konstant zu halten, für den künftigen Stadtumbau (anders als für den bisherigen) als wenig realistisch. Für die kommenden Phasen des Stadtumbaus müssen daher die bisherigen Ziele überdacht und ggf. neue Ziele gesetzt werden. Diese Erkenntnis legt den Schluss nahe, dass der Leerstand künftig strategisch nach festgelegten Prioritäten beseitigt werden sollte (vgl. Kapitel 6).

3. Anreizinstrumente im Stadtumbau im Überblick

In diesem Kapitel sollen die wichtigsten finanziellen Anreizinstrumente der Städtebau- und Wohnraumförderung einschließlich der Regelungen zur Altschuldenhilfe systematisch vorgestellt werden, bevor dann im folgenden Kapitel ihre Umsetzung in der Praxis dargestellt wird.

Konkret eingegangen wird auf:

- die Städtebauförderung mit einem Schwerpunkt auf das Programm Stadtumbau Ost und seine Programmbereiche,
- die Wohnraumförderung (der Länder),
- die Altschuldenentlastung nach § 6a AHG,
- sonstige Anreizinstrumente (steuerliche Anreize nach § 7h und § 7i EStG, KfW-Programme und EU-Programme).

3.1 Städtebauförderung

Die Städtebauförderung des Bundes und der Länder hat die Aufgabe, in Städten die Schaffung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen zu unterstützen und gewährt zu diesem Zweck den Ländern Finanzhilfen, die wiederum durch Mittel der Länder und Kommunen kofinanziert werden. Sie hat ihre rechtliche Grundlage in Art. 104b des Grundgesetzes. Auf der Grundlage von § 164b BauGB erfolgt die Städtebauförderung auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern gemäß der jeweiligen Erfordernisse und Prioritäten. Adressaten der Städtebauförderung sind die Kommunen, die wiederum Finanzhilfen an private Akteure weiterreichen können. Die Kommunen haben - mit wenigen Ausnahmen - einen finanziellen Eigenanteil von einem Drittel des Förderbetrages zu leisten.

Ziel der Städtebauförderung ist es, Kommunen bei der städtebaulichen Erneuerung und der Bewältigung des wirtschaftlichen, demografischen, sozialen und ökologischen Wandels zu unterstützen. Kernaufgaben der Städtebauförderung sind die Modernisierung von Gebäuden, die Erneuerung des Wohnumfeldes sowie die Revitalisierung der Innenstädte und Stadtteilzentren.

Die Städtebauförderung beinhaltet in den neuen Ländern folgende Programme (2013):

- Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (seit 1971, derzeit auslaufend),
- Städtebaulicher Denkmalschutz zum Erhalt historischer Stadtkerne und Stadtquartiere (seit 1991),

- Soziale Stadt - Investitionen im Quartier für die Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf (seit 1999),
- Stadtumbau Ost zur Anpassung an den demografischen und strukturellen Wandel (seit 2002),
- Aktive Stadt- und Ortsteilzentren zur Förderung der Innenentwicklung (seit 2008) und
- Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke zur Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten und ländlichen Räumen (seit 2010). (BMVBS 2012c)

In den Innenstädten überlagern sich die Wirkungen des Stadtumbaus mit denen weiterer Programme der Städtebauförderung ("Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen", "Städtebaulicher Denkmalschutz" und "Aktive Stadt- und Ortsteilzentren"). In einigen - vor allem randstädtischen - Stadtumbaugebieten bietet das Programm "Soziale Stadt" eine Unterstützung des Stadtumbau-Prozesses. Ob eine Mittelbündelung in einzelnen Quartieren stattfindet, ist abhängig von der Fördersystematik der Länder und der Ausgestaltung der Gebietskulisse durch die Kommunen.

Das Programm Stadtumbau Ost innerhalb der Städtebauförderung

Im Rahmen des Städtebauförderprogramms Stadtumbau Ost wird angestrebt, die Lebens-, Wohn- und Arbeitsqualität in ostdeutschen Städten und Gemeinden zu sichern und zu erhöhen. Insbesondere die Stärkung der Innenstädte, der Erhalt von Altbauten, die Reduzierung von Wohnungsleerständen und die Aufwertung der Städte stehen dabei im Fokus.

Die Mittel des Programms Stadtumbau Ost können eingesetzt werden für:

- die Aufwertung von langfristig zu erhaltenden Stadtquartieren,
- den Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile,
- die Freimachung von Wohnungen sowie eine einfache Herrichtung des Grundstücks zur Wiedernutzung,
- die Sanierung und Sicherung von Gebäuden, die vor 1949 errichtet wurden (Altbauten) sowie den Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden zur Sanierung und Sicherung,
- die stadumbaubedingte Rückführung und Anpassung der städtischen Infrastruktur,
- sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind und
- die Leistungen von Beauftragten.(VV 2013)

Grundlage für die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen ist ein von den Kommunen aufgestelltes und auf Fortschreibung angelegtes Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept (INSEK), in dem die Ziele und Maßnahmen des Stadtumbaus in den Fördergebieten dargestellt werden. Die Erarbeitung bzw. Fortschreibung der Konzepte ist einschließlich der Bürgerbeteiligung ebenfalls förderfähig.

Im Programmjahr 2013 stellt der Bund den Ländern für den Stadtumbau Ost 84 Mio. € zur Verfügung. Der Stadtumbau Ost ist damit für die neuen Länder das Programm mit dem größten Mittelvolumen. Die Verteilung der Finanzhilfen auf die einzelnen Programmbereiche wird zwischen Bund und Ländern in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung jährlich ausgehandelt. Auf dieser Grundlage regeln die Förderrichtlinien der Länder die Förderfähigkeit von Maßnahmen und Vorhaben sowie Förderschwerpunkte und nähere Auswahlkriterien. Verwaltungsvereinbarung und Förderrichtlinien steuern so die programmatischen Ziele der Städtebauförderung.⁹

Die Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost erfolgt in vier Programmbereichen:

- Aufwertung (seit 2002),
- Rückbau (seit 2002),
- Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden (seit 2010, von 2005 bis 2009 Programmbereich Sicherung) und
- Rückführung der städtischen Infrastruktur (seit 2006).

Zu Beginn des Programms war bei aller Unterschiedlichkeit der städtischen Strukturen die Ausgangslage insofern homogener als heute, als durch massive Abwanderung vor allem mobiler Bevölkerungsgruppen mittleren Alters überwiegend ein sehr hoher und häufig konzentrierter Leerstand im DDR-Wohnungsbau entstanden war. Dieser stellte vor dem Hintergrund einer insgesamt schwachen wirtschaftlichen Lage der Wohnungsunternehmen eine erhebliche betriebswirtschaftliche Belastung für die Eigentümer dar. Durch die Leerstandskonzentrationen versprachen die Bestände des DDR-Wohnungsbaus hohe erzielbare Mengeneffekte für den Rückbau und ließen eine Stabilisierung der Mietwohnungsmärkte erwarten. Die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer konnte mittels der Förderanreize des Programms, zusätzlich durch die Koppelung der finanziellen Abfederung von Leerzug und physischem Abriss mit der Reduzierung der Altschulden für die rückgebauten Wohnungen hergestellt werden.

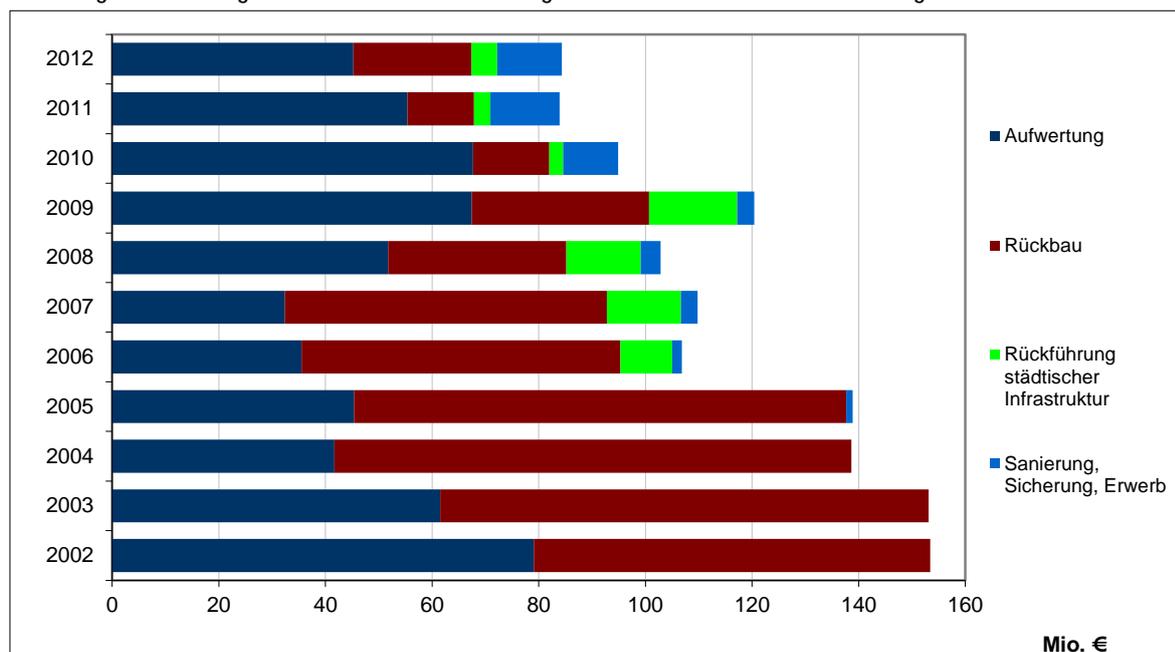
Obwohl während der 1990er Jahre bereits teilweise beachtliche Erfolge von Sanierungsanstrengungen erzielt wurden, gab es auch 2002 in vielen Städten nach wie vor hohe Leerstände im Altbau. Für die bauliche Erneuerung der Quartiere stellten die bestehenden Programme der Städtebauförderung bereits Finanzmittel zur Verfügung. Durch die Aufwertungsmittel des Programms Stadtumbau Ost wurde es möglich, weitere Vorhaben zu fördern. Einerseits, indem die städtische Infrastruktur und das Wohnumfeld aufgewertet und öffentliche Gebäude saniert werden in der Erwartung, dass dann private Eigentümer nachziehen und die Wohngebäude modernisieren. Andererseits orientiert die Stadtumbauförderung über den Programmteil Sanierung, Sicherung und Erwerb

⁹ Zu Unterschieden in der Fördersystematik, der Ausweisung von Gebietskulissen und der Umsetzung des Stadtumbaus vgl. Bund-Länder-Bericht zum Programmen Stadtumbau Ost (BMVBS 2012b).

zunehmend stärker auf die Aktivierung und Wiederinwertsetzung noch unsanierter, leer stehender Altbauimmobilien.

In den letzten Jahren haben sich die Schwerpunktsetzungen zwischen den Programmbereichen deutlich verschoben. Abbildung 3.1 zeigt die steigende Bedeutung der Programmbereiche Aufwertung sowie Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten und den gesunkenen Mitteleinsatz beim Rückbau. Damit verbunden war eine räumliche Schwerpunktverlagerung des Stadtumbaus auf die Aufwertung der Innenstädte.

Abbildung 3.1: Verteilung der Bundesfinanzhilfen im Programm Stadtumbau Ost auf die vier Programmbereiche



Quelle: Städtebauförderdatenbank des BBSR, eigene Berechnungen

Die vier Programmbereiche werden im Weiteren näher vorgestellt.

Programmbereich Aufwertung

Der Programmbereich Aufwertung hat die Stärkung der Innenstädte und die Aufwertung der vom Rückbau betroffenen Stadtquartiere im Fokus. Dabei sollen innerstädtische und stadtbildprägende Quartiere in ihrer identitätsstiftenden Funktion für die Städte gestärkt werden.

Die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2013 legt fest, dass durch die Länder mindestens die Hälfte der ausgewiesenen Bundesfinanzhilfen für die Förderung der Aufwertung von Stadtquartieren einschließlich der Programmbereiche Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten und Anpassung städtischer Infrastruktur einzusetzen sind. Wie in der Städtebauförderung allgemein üblich, werden die Bundesfinanzhilfen im Programmbereich Aufwertung grundsätzlich in gleicher Höhe durch Finanzhilfen der Länder sowie durch einen Eigenanteil der geförderten Kommune von einem Drittel der gesamten Fördersumme kofinanziert.

Zwischen 2002 und 2012 wurden die Stadtumbaukommunen mit insgesamt ca. 613,8 Mio. € Bundesfinanzhilfen aus dem Programmbereich Aufwertung unterstützt.¹⁰ Dies entspricht einem Anteil von ca. 48% der insgesamt bewilligten Bundesfinanzhilfen. Die Umsetzung der Aufwertungsmaßnahmen erfolgt in vielen Stadtumbaukommunen in einer Verknüpfung mit anderen Fördermaßnahmen. Dabei handelt es sich sowohl um andere Programme der Städtebauförderung, die in den Gebietskulissen des Stadtumbaus zur Anwendung kommen (außer im Land Sachsen, wo eine Überlagerung nur zum Zweck der Rückbauförderung möglich ist), als auch um weitere Programme, wie z. B. Sanierungsprogramme auf Landes- oder kommunaler Ebene sowie EU-Förderung. Durch diese Bündelung von Fördermitteln gelingt in vielen Städten eine Konzentration der Maßnahmen auf besonders wichtige Stadtquartiere und Einzelprojekte.

Die Stadtbaumittel aus dem Programmbereich Aufwertung werden schwerpunktmäßig in innerstädtischen Quartieren eingesetzt. Eine Aufwertungsförderung in den Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus, v. a. Wohnumfeldmaßnahmen und Vorhaben zur Gestaltung und Nachnutzung von Abrissflächen, erfolgte vor allem in den ersten Programmjahren. Auch die Förderung der Erarbeitung und Fortschreibung integrierter Stadtentwicklungskonzepte sowie die Leistungen beauftragter Dritter (z. B. für Programmbeauftragte, Vor-Ort-Büros, Quartiersmanagement etc.) sind jeweils dem Programmbereich Aufwertung zuzurechnen.

Insgesamt stehen bei der bisherigen Umsetzung des Programmbereichs Aufwertung Maßnahmen im öffentlichen Raum deutlich stärker im Fokus als gebäudebezogene Maßnahmen. In vielen innerstädtischen Fördergebieten, vor allem in den historischen Stadtzentren, spielt bei solchen Vorhaben die Bündelung mit Mitteln aus anderen Programmen der Städtebauförderung eine wichtige Rolle. Sofern gebäudebezogene Maßnahmen aus dem Programmbereich Aufwertung finanziert werden, handelt es sich vor allem um Vorhaben an Gebäuden, die sich in kommunalem (oder anderweitig öffentlichem) Eigentum befinden.

Eine Befragung der 42 Stadtumbaukommunen im Land Sachsen-Anhalt¹¹ zeigt exemplarisch, für welche Maßnahmentypen die Aufwertungsmittel seit 2002 eingesetzt worden sind. Es zeigt sich, dass die beiden dominanten Verwendungszwecke einerseits Maßnahmen aus dem Bereich Straßen, Wege, Plätze betreffen, andererseits die Sanierung von Gebäuden. Weitere relevante Einsatzbereiche sind die soziale und sonstige Infrastruktur. Differenziert man den Bereich der Gebäudesanierung weiter, so zeigt sich, dass die Wohngebäudesanierung darin nur rund ein Viertel ausmacht. Bezogen auf das Gesamtvolumen der ausgereichten Aufwertungsmittel aus dem Programm Stadtumbau Ost liegt der Anteil der Wohngebäudesanierung nur bei einem Zehntel. Es wird in diesen Zahlen sehr deutlich, was im Grundsatz auch von Experten in den anderen Ländern bestätigt wird: Die Kommunen setzen die Aufwertungsmittel in erster Linie für Maßnahmen ein, die sich im kommunalen Verantwortungsbereich befinden, also öffentliche Räume und Gebäude betreffen. Das ist einerseits aus wohlverstandener Eigeninteresse nachvollziehbar, zumal sie sich mit einem Drittel des Fördervolumens selbst an den Kosten beteiligen, es macht auch förderstrategisch Sinn, indem versucht wird, mit den öffentlichen Investitionen eine Wirkungskette in Gang zu setzen, die private Investitionen (unter anderem in die Sanierung der Wohngebäude) nach sich zieht.

¹⁰ Bundesprogramm Stadtumbau Ost, Programmjahr 2012.

¹¹ Vgl. Jahresberichte zum Stadtumbau Ost im Land Sachsen-Anhalt (IfS 2010 und IfS 2013).

Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden

Der Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden (Programmbereich SSE) leistet einen Beitrag zur Stärkung stadtbildprägender und baukulturell wertvoller Ensembles und gegen den weiteren Verfall historisch wertvoller Altbauten. Erstmals wurde im Jahr 2005 die Möglichkeit geschaffen, Sicherungsmaßnahmen an vor 1914 errichteten Gebäuden (seit 2008: vor 1949) ohne kommunalen Eigenanteil zu fördern. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung in diesem Programmbereich mit maximal 50% des Förderaufwandes.¹² Auf der Grundlage der Empfehlungen der Evaluierung von 2007/2008 wurde dieser Programmbereich mit der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2010 deutlich ausgeweitet: Seitdem werden über die Sicherung hinaus auch weitere Sanierungsmaßnahmen gefördert. Außerdem können Städte und Gemeinden selbst Altbauten zur Sanierung erwerben. Der Anteil der Fördermittel, die für diesen Zweck eingesetzt werden können, wurde auf bis zu 30% der zur Verfügung stehenden Bundesmittel erhöht.¹³ Die Ausreichung der Finanzhilfen für Sicherungsmaßnahmen ist in den meisten Ländern daran geknüpft, dass innerhalb eines festgelegten Zeitraumes auf die Gebäudesicherung eine umfassende Sanierung der Immobilien folgt.

Zwischen 2005 und 2012 wurden die Stadtumbaukommunen mit insgesamt rund 48,7 Mio. € Bundesfinanzhilfen aus dem Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten (vor 2010: ausschließlich Sicherung) unterstützt (vgl. Tabelle 3.1).¹⁴ Der Programmbereich gewinnt zunehmend an Bedeutung. Für die Programmjahre 2010 bis 2012, also seit Inkrafttreten der neuen Regelungen, ist ein deutlicher Anstieg des Fördermittelanteils zu beobachten. Die Länder Berlin und Mecklenburg-Vorpommern nutzen diesen Programmbereich bislang nicht.

Tabelle 3.1

Umsetzung des Programmbereichs Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden in den Ländern	
Land	Umsetzung und Mitteleinsatz 2005-2012 (Bundesfinanzhilfen)
Berlin	Keine Umsetzung
Brandenburg	seit 2010, 8,1 Mio. € (auf Grundlage einer kommunalen "Altbausaniierungsstrategie"), stark zunehmende Tendenz
Mecklenburg-Vorpommern	Keine Umsetzung
Sachsen	seit 2005, 13,6 Mio. € (Objektauswahl zusammen mit Denkmalschutz)
Sachsen-Anhalt	seit 2006, 13,2 Mio. €, stark zunehmende Tendenz seit 2010/11
Thüringen	seit 2006, 13,8 Mio. €, stark zunehmende Tendenz seit 2010/11
Quelle: Bundesprogramm 2012, eigene Erhebungen	

¹² Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2013, Art. 2 (2b).

¹³ Vgl. VV Städtebauförderung 2010 bzw. gleichlautend auch VV Städtebauförderung 2013: Danach darf der Anteil der für Maßnahmen in den beiden Programmbereichen Sanierung, Sicherung, Erwerb von Altbauten und Rückführung städtischer Infrastruktur eingesetzten Bundesmittel insgesamt 30% der Bundesmittel nicht übersteigen.

¹⁴ Bundesprogramm Stadtumbau Ost, Programmjahr 2012.

Die schriftliche Befragung der Kommunen hat gezeigt, dass sich annähernd drei Viertel der aus dem Programmbereich Sicherung, Sanierung und Erwerb von Altbauten geförderten Objekte im Eigentum von Privatpersonen befinden (vgl. dazu Kapitel 4). Im Wesentlichen dürfte es sich dabei um Wohngebäude handeln. Ein Viertel der geförderten Objekte gehören kommunalen Wohnungsunternehmen oder Kommunen.

Programmbereich Rückbau

Über den Programmbereich Rückbau werden Abriss und Teilrückbau von Gebäuden und Wohnungen gefördert, wenn bauliche Anlagen dauerhaft nicht mehr einer bedarfsgerechten - bzw. unter wohnungswirtschaftlichen Gesichtspunkten ökonomisch tragfähigen - Nutzung zugeführt werden können. Entsprechend der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung wird ein Zuschuss je m² rückgebauter Wohnfläche bis zur Höhe der nachgewiesenen Kosten ausgereicht. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung mit bis zu 35 € je m². Das jeweilige Land beteiligt sich mindestens in gleicher Höhe. Die Verwaltungsvereinbarung 2013 ermöglicht allerdings eine Flexibilisierung des Mitteleinsatzes, indem auch ein höherer Zuschuss möglich ist, "wenn auf Grund der besonderen Umstände des Einzelfalls erheblich über dem Durchschnitt liegende Rückbaukosten anfallen". Im Durchschnitt darf der Anteil des Bundes den Betrag von 35 € je m² jedoch nicht überschreiten (VV 2013, Artikel 6(2)).

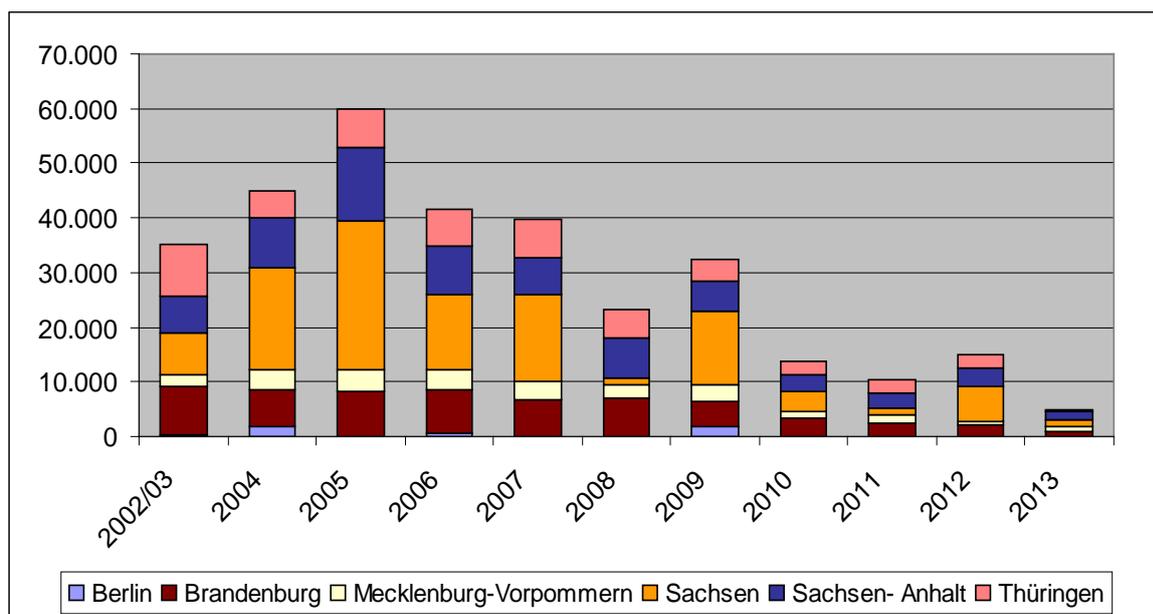
Nicht förderfähig ist der Rückbau von vor 1919 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Blockrandbebauung (Vorderhäuser) oder anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden. Allerdings lässt die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2013 Ausnahmen zu, "wenn auf der Grundlage eines quartiersbezogenen städtebaulichen Konzeptes aus Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen insgesamt ein Beitrag zur Stadterhaltung geleistet wird" (VV 2013, Artikel 6(2)). Entsprechende Ausnahmen sind durch das jeweilige Land zu beantragen und durch das BMVBS zu bestätigen. Grundsätzlich nicht förderfähig ist der Abriss von Denkmälern in allen Städtebauförderprogrammen.

Den Stadtumbaukommunen wurden in den Jahren 2002 bis 2012 insgesamt rund 549,6 Mio. € Bundesfinanzhilfen aus dem Programmbereich Rückbau zur Verfügung gestellt, dies entspricht einem Anteil von 43% der insgesamt im Stadtumbau Ost bewilligten Bundesfinanzhilfen. Bis zum 30.06.2013 wurden in den neuen Ländern und Berlin (Ost) ca. 321.000 Wohnungen abgerissen, 92% davon im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost.

Die Umsetzung des Programmteils Rückbau unterliegt, wie die anderen Programmteile auch, regionalen Besonderheiten und den Bedingungen unterschiedlicher Problemkonstellationen, aber auch landesspezifischen Akzentuierungen (vgl. Abbildung 3.2). Maßgeblich sind dabei unterschiedliche Ausprägungen des demografischen und ökonomischen Strukturwandels einerseits, sowie regional und lokal differenzierte Wohnungsbestandsstrukturen, Leerstands betroffenheiten und -verteilungen (vgl. BMVBS 2012b, S. 37 ff.).

Räumliche Schwerpunkte des Abrisses waren bisher die städtischen Randlagen und Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus, wo fast ausschließlich durch Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften zurückgebaut wurde. In Mecklenburg-Vorpommern war der Rückbau regional sehr breit angelegt und schloss auch einzelne Plattenbaubestände in sehr kleinen Gemeinden ein. Die höchsten Rückbauvolumina wurden in Sachsen und Sachsen-Anhalt realisiert. In beiden Ländern sind, vor allem in den ersten Programmjahren, auch eine Reihe von Altbauten abgerissen worden.

Abbildung 3.2: Rückbau von Wohnungen im Stadtumbau Ost nach Ländern (Stand 30.06.2013)



Quelle: Angaben der Länder

Programmbereich Rückführung städtischer Infrastrukturen

Die Finanzmittel aus dem Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur stehen seit 2006¹⁵ sowohl für den Abriss oder die Anpassung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur als auch für den Rückbau technischer Infrastrukturen zur Verfügung. "Förderfähig ist die stadumbaubedingte Rückführung der städtischen Infrastruktur im Fördergebiet, sowohl im Bereich der sozialen als auch der technischen Infrastruktur. Dazu gehören auch Vorhaben, die auf Grund des Stadtumbaus erforderlich sind, um die Funktionsfähigkeit zu sichern." Die Maßnahmen dieses Programmbereichs werden ohne kommunalen Eigenanteil finanziert. Der Bund beteiligt sich an der Rückführung der städtischen Infrastruktur mit höchstens 50% des Förderaufwandes. Der Bundesanteil am Zuschuss zu den Gesamtkosten der Vorhaben beträgt höchstens 25%. Kosten des unvermeidbaren Rückbaus oder der Herrichtung eines Gebäudes der sozialen Infrastruktur für eine neue Nutzung werden mit einem Bundesanteil an den Gesamtkosten des Vorhabens von bis zu 45% gefördert (VV 2013, Artikel 6(3,4)).

Hintergrund der Einführung dieses eigenständigen Programmbereichs war, dass im Laufe der Programmumsetzung in den Stadtumbauquartieren zunehmend Anpassungen und Rückbauten städtischer Infrastrukturen erforderlich wurden. Dies bezieht sich sowohl auf soziale wie auch auf technische Infrastrukturen (z. B. Abwasser- oder Fernwärmeleitungen). Die Fördermittel aus diesem Programmbereich sind insbesondere als Ergänzung der Rückbauförderung (bei flächenhaftem Rückbau ganzer Stadtquartiere) gedacht, damit nach vollzogenem Wohnungsabriss auch die Infrastrukturen rückgebaut werden können.

Zwischen 2006 und 2012 wurden die Stadtumbaukommunen mit insgesamt ca. 74,9 Mio. € Bundesfinanzhilfen aus dem Programmbereich Infrastruktur unterstützt.¹⁶ Dies entspricht einem Anteil von ca. 6% der insgesamt

¹⁵ Im Ostteil Berlins war eine entsprechende Förderung bereits seit Programmbeginn möglich.

¹⁶ Bundesprogramm Stadtumbau Ost, Programmjahr 2012.

bewilligten Bundesfinanzhilfen. Die Fördermittel wurden überwiegend in die Anpassung und Rückführung sozialer Infrastrukturen investiert. Die Rückführung der *technischen* Infrastruktur spielt hingegen in der Förderpraxis der meisten Länder eine eher untergeordnete Rolle, wobei zu berücksichtigen ist, dass bestimmte Maßnahmen, z. B. der Rückbau von Rohrleitungen etc., z. T. bereits im Programmbereich Rückbau mit realisiert werden.

3.2 Wohnraumförderung der Länder

Die Wohnraumförderung ist neben der Städtebauförderung eine zweite wichtige Säule der Förderung in den Ländern. Im Rahmen des Gutachtens kann und soll keine umfassende Evaluierung der Förderpraxis der Länder in der Wohnraumförderung erfolgen. Ziel ist vielmehr, die derzeitigen und zukünftig möglichen Anreizwirkungen der Wohnraumförderung bei den verschiedenen Eigentümergruppen und für die verschiedenen aufzuwertenden Bestände, insbesondere innerstädtische Altbauten und langfristig benötigte Standorte des DDR-Wohnungsbaus, zu betrachten. Daneben sind die Möglichkeiten der Verzahnung von Wohnraumförderung und Städtebauförderung von Interesse. In diesem Sinne konzentriert sich die analytische Betrachtung der Wohnraumförderung der Länder auf die für den Stadtumbau Ost relevanten Sachverhalte.

Empirische Grundlagen

Im Rahmen des Gutachtens wurden die Informationen aus verschiedenen Quellen zusammengeführt. Erhoben und ausgewertet wurden folgende Informationsgrundlagen:

- Programme der Länder und Förderrichtlinien für die Programme der Wohnraumförderung sowie ergänzende Programme (u. a. Eigenprogramme der Investitionsbanken/Förderbanken, z. T. in Kombination mit KfW-Programmen),
- Angaben zu den Programmvolumina und den Bewilligungen (Förderfälle, Anzahl WE, ausgereichte Fördermittel) der Länder,
- Angaben aus der Kommunalbefragung und den Recherchen in den Fallstudienstädten,
- Auswertungen einer Datenbank der B.B.S.M. zu Förderfällen im Land Brandenburg.

Im Ergebnis der Recherchen und Gespräche mit Vertretern der Landesministerien, der Förderbanken sowie mit Akteuren in den Fallstudienstädten bleiben die Aussagen zu den Größenordnungen der Förderung bzw. zur Zusammensetzung der Fördernehmer und der Verteilung auf unterschiedliche Gebietstypen lückenhaft, da auf keine umfassende und einheitliche Datengrundlage zurückgegriffen werden kann.

Umfang und Finanzierung der Wohnraumförderung

Mit der Föderalismusreform wurde die Wohnraumförderung im Jahr 2006 in die Zuständigkeit der Länder überführt. Anstelle von Bundesfinanzhilfen erhalten die Länder für die soziale Wohnraumförderung seit 2007 zunächst

bis einschließlich 2013 vom Bund Kompensationsmittel in Höhe von 518,2 Mio. € jährlich. Der Bund hat sich mit den Ländern 2013 darüber verständigt, dass den Ländern für den Bereich der Wohnraumförderung zusammen mit denjenigen der anderen Entflechtungsbereiche bis einschließlich 2019 weiterhin die Beträge in Höhe der bisherigen Kompensationsmittel zustehen.¹⁷

Dementsprechend stellt der Bund den neuen Ländern und Berlin jährlich 196,9 Mio. € - von 2014 bis 2019 insgesamt 1,2 Mrd. € - für die Wohnraumförderung zur Verfügung (Tabelle 3.2). Damit verfügen die Länder nunmehr bis 2019 über einen verlässlichen und stabilen Finanzierungsrahmen für die Wohnraumförderung, der auch der Unterstützung des Stadtumbaus dient.

Nach der Regelung des Grundgesetzes endet zum Ablauf des Jahres 2013 die enge Zweckbindung der Mittel an den jeweiligen Entflechtungsbereich. Von 2014 an gilt nur noch eine gelockerte Zweckbindung. Die Länder müssen die Kompensationsmittel "für investive Zwecke" verwenden. Ein Einsatz im Bereich der sozialen Wohnraumförderung ist grundgesetzlich mithin nicht mehr zwingend. Die Länder können sich allerdings selbst zur Bereitstellung bestimmter Mittelansätze und Finanzierungsmodelle für die soziale Wohnraumförderung verpflichten. Davon haben Brandenburg¹⁸ und Thüringen bisher Gebrauch gemacht. Das Land Thüringen hat als erstes Land eine gesetzliche Regelung zur Verwendung der Kompensationsmittel für das Wohnungsbauvermögen als Zweckbindung erlassen.¹⁹ Damit ist ein wichtiger Schritt getan, dass die dem Land zustehenden Kompensationsmittel des Bundes in Höhe des bislang auf die Wohnraumförderung entfallenden Anteils auch über das Jahr 2013 hinaus dem Wohnungsbauvermögen zufließen.

Tabelle 3.2

Kompensationsmittel des Bundes für die Wohnraumförderung 2007-2019 nach Ländern	
Land	Kompensationsmittel des Bundes pro Jahr (Mio. €)
Berlin	32,58
Brandenburg	30,28
Mecklenburg-Vorpommern	21,32
Sachsen-Anhalt	23,97
Sachsen	59,64
Thüringen	29,11
Neue Länder und Berlin	196,90
Quelle: Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 und Aufbauhilfegesetz vom 15. Juli 2013	

¹⁷ Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Vermögens "Aufbauhilfe" und zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz) vom 15. Juli 2013.

¹⁸ Gemeindeverkehrs-, Wohnraum-, Hochschul- und Bildungs-Förderungsgesetz (GWHBFöG) vom 21. Juni 2012, GVBl. 2012 I Nr. 26. Allerdings können in "begründeten Ausnahmefällen die jeweils zuständigen Ministerien, soweit ihr Geschäftsbereich berührt, eine andere Aufteilung der gruppenspezifischen Zweckbindung vereinbaren; dies bedarf der Zustimmung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtages".

¹⁹ Vgl. Haushaltsbegleitgesetz 2011 mit dem Gesetz über die Errichtung von Fonds zur Förderung des Städte- und Wohnungsbaus (Art. 14). Allerdings ermöglicht das Thüringer Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014 für die Jahre 2013 und 2014 einmalige Entnahmen aus dem Sondervermögen Wohnungsbau in Höhe von bis zu jeweils 20 Mio. € zugunsten des Landeshaushalts.

Insgesamt besteht somit für den Stadtumbau eine durchaus günstige Situation, die es den Ländern erlaubt, zielgerichtet im Rahmen der Wohnraumförderung die Anpassung der Bestände und die Aufwertung von Quartieren zu fördern.

Ausgestaltung der Wohnraumförderung in den neuen Ländern

Generell bietet die Wohnraumförderung in ihrer konkreten Ausgestaltung in den neuen Ländern ein breites Spektrum an förderfähigen Maßnahmen, die für den Stadtumbau relevant sind:

- die Bildung von Wohneigentum durch die Herstellung oder die bauliche Anpassung von selbst genutztem Wohnraum,
- die energetische Sanierung von Wohnraum (selbst genutzt oder vermietet),
- die Anpassung von Wohnraum an geänderte Wohnbedürfnisse durch den demografischen Wandel (ebenfalls selbst genutzt oder vermietet),
- die Modernisierung und Instandsetzung im Mietwohnungsbau sowie
- den Neubau von Miet- und Genossenschaftswohnungen in bestimmten Segmenten bzw. unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. als Ergänzungsneubau in historischen Quartieren).

Für die vorliegende Studie wurden die Programme und Förderrichtlinien der Länder im Hinblick auf die wesentlichen Merkmale der Programmarchitektur ausgewertet und jeweils in einer einheitlichen Form tabellarisch aufbereitet (siehe Anhang).

Derzeit wird der Neubau von Wohnungen nur in Brandenburg, Sachsen und Thüringen gefördert. Allerdings ist der Anteil der dafür eingesetzten Mittel gering und lag in den letzten Jahren bei deutlich unter 10% der Mittel für die Wohnraumförderung. In Brandenburg ist eine Neubauförderung nur im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens möglich.

Zielgruppen der Wohnraumförderung sind sowohl die beiden großen Vermietergruppen (Wohnungsunternehmen und private Einzeleigentümer) als auch selbstnutzende Eigentümer. Sowohl die Anpassung der langfristig zu erhaltenden Wohnungsbestände der DDR-Zeit wie auch die Erhaltung, Sanierung und Modernisierung innerstädtischer Altbaubestände aus verschiedenen Epochen sind möglich und werden auch in der Praxis gefördert. Die Auswertung der Förderfälle im Bereich der Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohngebäuden im Land Brandenburg aus den Jahren 2008 bis Anfang 2013 zeigt aber, dass sich dort 54% der Förderfälle auf Gebäude aus der Bauzeit nach 1948 beziehen. Demgegenüber sind nur 28% der Förderfälle dem Baualter vor 1918 zuzuordnen. Aus diesen Zahlen wird bereits deutlich, dass bisher vor allem die größeren Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften die Förderung zur Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohngebäuden in Anspruch nehmen. Mehr als zwei Drittel der im Land Brandenburg ausgewerteten Förderfälle im Bereich der Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohngebäuden sind dieser Eigentümergruppe zuzuordnen.

Die Länder haben die Wohnraumförderung in den letzten Jahren - bis auf wenige Ausnahmen im Bereich der Wohneigentumsbildung - nahezu vollständig auf eine darlehensbasierte Förderung umgestellt. Anliegen der Länder ist es, über die Rückflüsse aus den Darlehen revolving Fonds aufzubauen, um die Wohnraumförderung nachhaltig auszugestalten. Die Darlehen werden zinsfrei vergeben (Thüringen) oder die Zinshöhe liegt bei 1 bis 2% oder bewegt sich flexibel unterhalb des Niveaus der KfW. Allerdings ist selbst damit die Distanz zum marktüblichen Zins, der Mitte 2013 für ein Darlehen mit 15-jähriger Laufzeit teilweise unter 3% lag, nicht groß. Der Anreiz zur Inanspruchnahme eines Landesdarlehens liegt heute vielfach weniger in der Zinshöhe, Vorteile sind lange Laufzeiten der Darlehen (in Sachsen bis zu 25 Jahre) und die nachrangige Besicherung, die eine Finanzierung teilweise erst ermöglicht.

Die Förderkonditionen unterscheiden sich in den Ländern deutlich. Die Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohngebäuden erfolgt in den meisten Ländern durch eine projektbezogene Anteilsfinanzierung. In Brandenburg z. B. werden bis zu 40% der Investitionskosten (bei einer Höchstgrenze von 440 € pro m² Wohnfläche) gefördert. Zusätzlich sind Erhöhungen der förderfähigen Kosten für besondere energetische Maßnahmen oder generationsgerechte Anpassungen des Bestandes sowie auch die Sanierung von Denkmälern möglich. In Mecklenburg-Vorpommern beträgt die entsprechende Förderhöhe im innerstädtischen Altbaubestand bis zu 60% der Investitionskosten (Förderhöchstgrenze 700 € pro m² Wohnfläche). Im sonstigen Bestand liegt die Förderhöhe dort ebenfalls bei 40% der Investitionskosten (max. 500 € pro m² Wohnfläche). In Thüringen beträgt die Anteilsfinanzierung maximal 80% der Kosten und es werden Baudarlehen bis zu 800 € pro m² (erhöht auf 1.000 € pro m² bei barrierefreier Ausführung) ausgereicht. In Sachsen werden Baudarlehen in Höhe von maximal 50.000 € pro Wohnung und von bis zu 90% der förderfähigen Kosten (bei energetischen Sanierungsmaßnahmen) bzw. bis zu 75% der förderfähigen Kosten (bei Anpassung von Wohnraum an veränderte Bedürfnisse) gefördert. Sachsen-Anhalt reicht Darlehen bis zur Höhe des Finanzierungsbedarfs aus (max. 750.000 €).

In den meisten Ländern decken die Darlehen allenfalls mittlere Modernisierungskosten bis zu rund 1.100 € ab. Höhere Anforderungen, wie sie bei Altbauten mit erheblichen Instandhaltungsrückständen anfallen, können nicht unbegrenzt über die Wohnraumförderung finanziert werden. Eine Auswertung der Förderfälle zur Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohngebäuden in der Wohnraumförderung des Landes Brandenburg aus den Jahren 2008 bis Anfang 2013 zeigt, dass der Anteil der Wohnraumförderung an den Gesamtbaukosten im Durchschnitt unter 50% beträgt. Allerdings sinkt dieser Anteil mit dem steigenden Baualter und dort in der Regel auch anzutreffenden höheren Baukosten auf unter 40%. Aus den anderen Ländern liegen keine vergleichbaren Daten vor.

Die Inanspruchnahme der Wohnraumförderung ist an bestimmte baulich-technische Standards gebunden, die im Zuge des Bauvorhabens eingehalten werden müssen. Hinsichtlich der energetischen Sanierung orientieren sich einige Länder an den geforderten Standards der KfW-Förderung. In Thüringen verweisen die Richtlinien hinsichtlich des einzuhaltenden Standards auf die EnEV in der jeweils gültigen Fassung und verschärfen diese sogar insofern als "der Aufschlag von 40 v. H. auf die Anforderungen für Bestandsgebäude nach § 9 Absatz 1 EnEV ... nicht angewendet werden" soll (Punkt 5.4 der RL). Gleichzeitig sollen in Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen "die Wohnungen mindestens eines Geschosses als barrierefreie Wohnungen nach DIN 18040-2 ... geplant und gebaut werden" (Punkt 5.4 der RL). Das ist nur ein Beispiel dafür, dass einem eher bescheidenen finanziellen Anreiz ambitionierte Vorgaben gegenüberstehen, die in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen.

Verbunden mit der Inanspruchnahme der Wohnraumförderung ist in der Regel auch die Einhaltung sozialer Bindungen seitens des Bauherren (Belegungsbindung für alle oder für einen Teil der Wohnungen, Mietobergrenzen, Ausschluss von Mieterhöhungen über bestimmte Zeiträume). Sie sollen dafür sorgen, dass die ursprünglichen Ziele der sozialen Wohnraumförderung erfüllt werden. Der Entlastungseffekt eines Darlehens hat jedoch bei einer 1%-igen Zinsdifferenz gegenüber einem marktüblichen Darlehen einen Wert von rund 0,60 € pro m² Wohnfläche und Monat. Diese Differenz dürfte in vielen Fällen über die Miete finanzierbar sein.

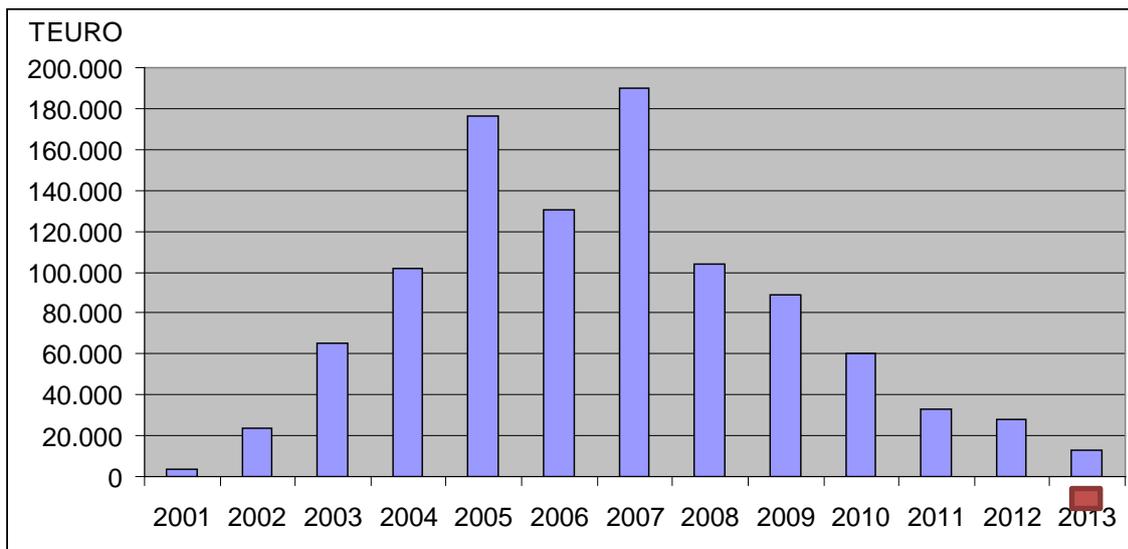
Die Wohnraumförderung ist in den Ländern auf bestimmte räumliche Kulissen (in der Regel Grund-, Mittel-, Oberzentren, teilweise Stadtumbaukommunen) ausgerichtet. Generell geht es in den Ländern um die Förderung von Maßnahmen der Innenentwicklung in städtischen Zentren (Ausnahme Sachsen Anhalt). Zunehmend finden stadtentwicklungspolitische Ziele Eingang in die Richtlinien, einerseits über die Definition der innerstädtischen Gebietskulissen, andererseits über Kriterien für die Auswahl von Maßnahmen im Zuge der Programmaufstellung. In der Regel müssen die Maßnahmen in Einklang mit den städtebaulichen Entwicklungskonzepten stehen. So werden im Land Brandenburg für den Einsatz der Mod./Inst.-Förderung (Förderung der generationsgerechten Anpassung von Mietwohngebäuden durch Modernisierung und Instandsetzung und des Mietwohnungsneubaus) sogenannte "Vorranggebiete Wohnen" sowie "Konsolidierungsgebiete der Wohnraumförderung" definiert. In Thüringen erfolgt die Priorisierung der Maßnahmen anhand der Kriterien der Altschulden-Härtefallregelung, Kumulierung mit anderen Fördermitteln, der Relevanz für den Stadtumbau, städtebaulichen Funktion, Altengerechtigkeit und Restnutzungsdauer. Eine Ausnahme bildet das Land Sachsen-Anhalt, wo räumliche Fokussierungen allein im Bereich der Wohneigentumsbildung, dort aber auch sehr viel globaler, erfolgen. Eine Sonderform der gebietskulissenbezogenen Bündelung war hier der Investorenwettbewerb, der aus Kompensationsmitteln finanziert und auf die Gebietskulisse der Städtebauförderung fokussiert wurde.

3.3 Altschuldenentlastung nach § 6a AHG

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Altschuldenhilfe-Gesetzes (AHG) und der in diesem Zusammenhang erlassenen Altschuldenhilfeverordnung (AHGV) vom 15. Dezember 2000 begegnete die Bundesregierung den wachsenden Wohnungsleerständen in Ostdeutschland. Die Regelung verfolgte das Ziel, einen Beitrag zur Stabilisierung von Wohnungswirtschaft und Wohnungsmarkt in den neuen Ländern zu leisten. Mit der AHGV werden existenzgefährdete kommunale Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften mit Leerstandsdaten von mehr als 15% (Stichtag: 31.12.2003) von verbliebenen Altschulden mit einem Tilgungszuschuss von bis zu 77 €/m² abgerissener Wohnfläche zusätzlich entlastet (Härtefallregelung nach § 6a AHG). Die Bundesregierung stellte dafür insgesamt 1,1 Mrd. € zur Verfügung. Anträge für die zusätzliche Entschuldung konnten bis Ende 2003 eingereicht werden. Aufgrund von Umsetzungsschwierigkeiten der Abrissmaßnahmen wurde die Abrissfrist von 2010 auf 2013 verlängert.

Nach KfW-Angaben wurden bis zum 30.06.2013 insgesamt 1.019 Mio. € der zugesagten § 6a-Entlastungsmittel in Höhe von 1.087 Mio. € abgerufen (vgl. Abbildung 3.3). Dies entspricht 237.845 abgerissenen Wohnungen sowie 1.554 sanierten und 8.725 verkauften Wohnungen, für die die Umwidmungsregelung in Anspruch genommen wurde. Von den insgesamt 318 Wohnungsunternehmen, die eine Altschuldenentlastung erhalten haben, haben 201 Unternehmen ihre beantragten Entlastungsmittel vollständig ausgeschöpft. Demgegenüber können derzeit noch 117 Unternehmen Auszahlungen nach der Altschuldenhilfeverordnung erhalten.

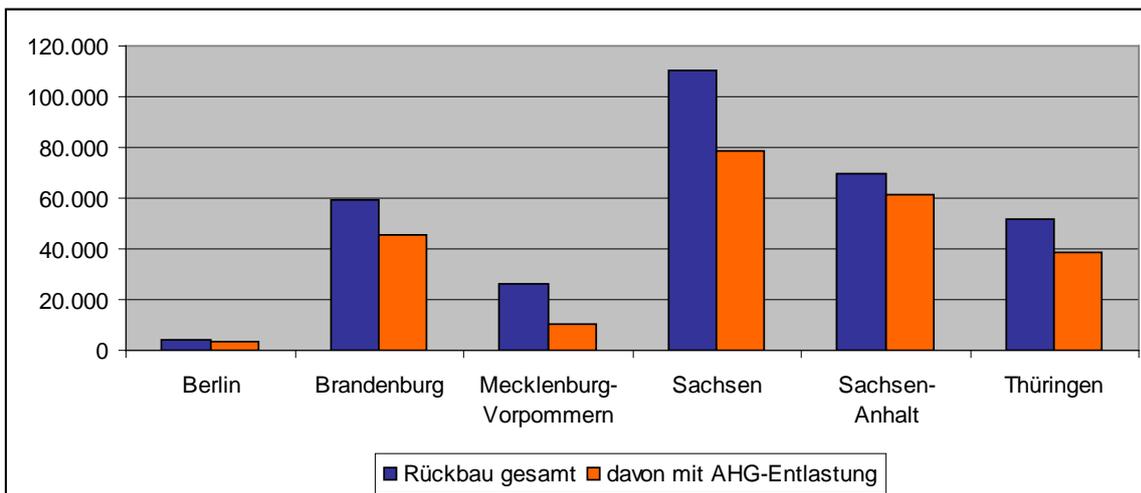
Abbildung 3.3: Umsetzung der Altschuldenhilfeverordnung - Mittelabrufe 2001 bis 2013 (Stand 30.06.2013)



Quelle: KfW

Noch nicht abgerufen wurden 68,6 Mio. € (entspricht 6,3% der insgesamt bereitgestellten Mittel, Stand 30.06.2013). Dieser Betrag wird sich bis zum Jahresende noch verringern. Besonders hoch ist die Quote des Mittelabrufes im Land Brandenburg, dort wurden fast 98% der Mittel bis zum 30.06.2013 abgerufen. In Mecklenburg-Vorpommern, wo ohnehin vergleichsweise wenige Unternehmen eine Altschuldenentlastung beantragt hatten, ist die Quote des Mittelabrufes mit 88% am geringsten. Gleichzeitig aber wurden in Mecklenburg-Vorpommern vergleichsweise viele Wohnungen ohne eine AHG-Entlastung abgerissen (vgl. Abbildung 3.4).

Abbildung 3.4: Abriss/Rückbau im Rahmen des Stadtumbau Ost mit und ohne AHG-Entlastung nach Ländern (Stand 30.06.2013)

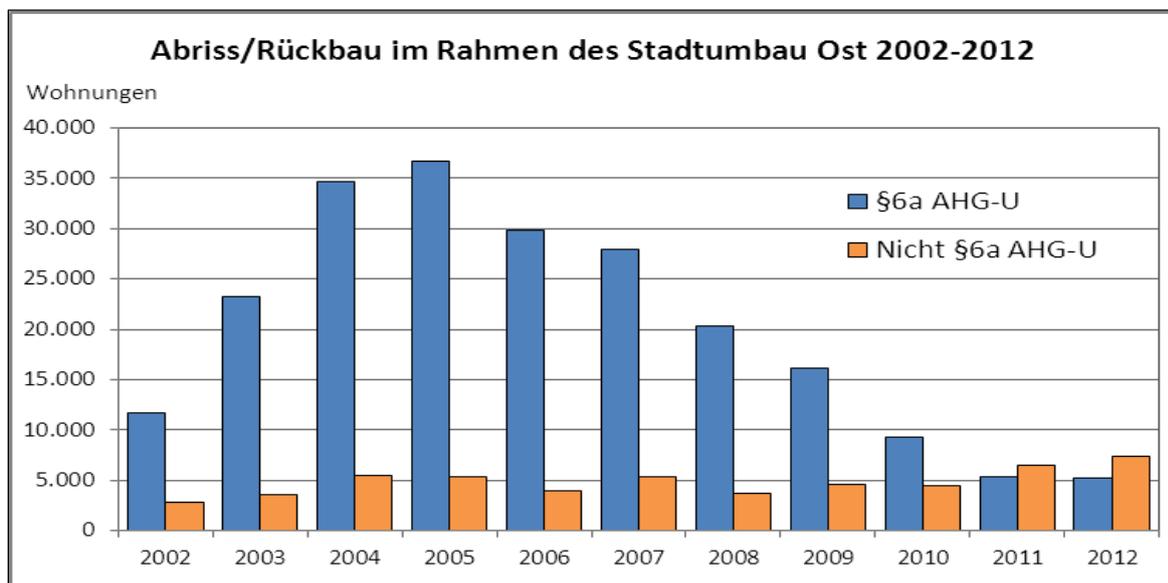


Quelle: KfW, Länder

Zu den bisherigen Wirkungen der Altschuldenhilfe und zu künftigen Bedarfen einer weiteren Entlastung der Wohnungswirtschaft hat das Institut empirica im Jahr 2010 im Auftrag des BMVBS und des BBSR ein Gutachten vorgelegt.

Die Autoren des Gutachtens sahen die Wirkung der Altschuldenentlastung nach § 6a AHG nicht in einer grundsätzlichen Stimulierung von Abrissen, sondern darin, betriebswirtschaftlich sinnvolle Abrissmaßnahmen vorzuziehen. Sie kamen zu dem Schluss: "Grundsätzlich kann daher auch ohne Fortführung einer Altschuldenentlastung von weiteren Abrissen ausgegangen werden, sofern die Abrisskosten übernommen werden" (S. 43). Auch diese Grundeinschätzung hat sich in der aktuellen Auswertung bestätigt. Im bisherigen Stadtumbauprozess wurden immerhin ein Viertel der abgerissenen Wohnungen ohne eine AHG-Entlastung realisiert. Seit 2011 steigt die Zahl der Abrisse, die von Unternehmen ohne § 6a AHG-Berechtigung durchgeführt werden (vgl. Abbildung 3.5). Ein Teil des Rückbaugeschehens auf Seiten der Unternehmen mit § 6a AHG-Berechtigung dürfte ebenfalls ohne Inanspruchnahme der entsprechenden Mittel erfolgen, weil die beantragten Mittel für das Unternehmen ausgeschöpft sind.

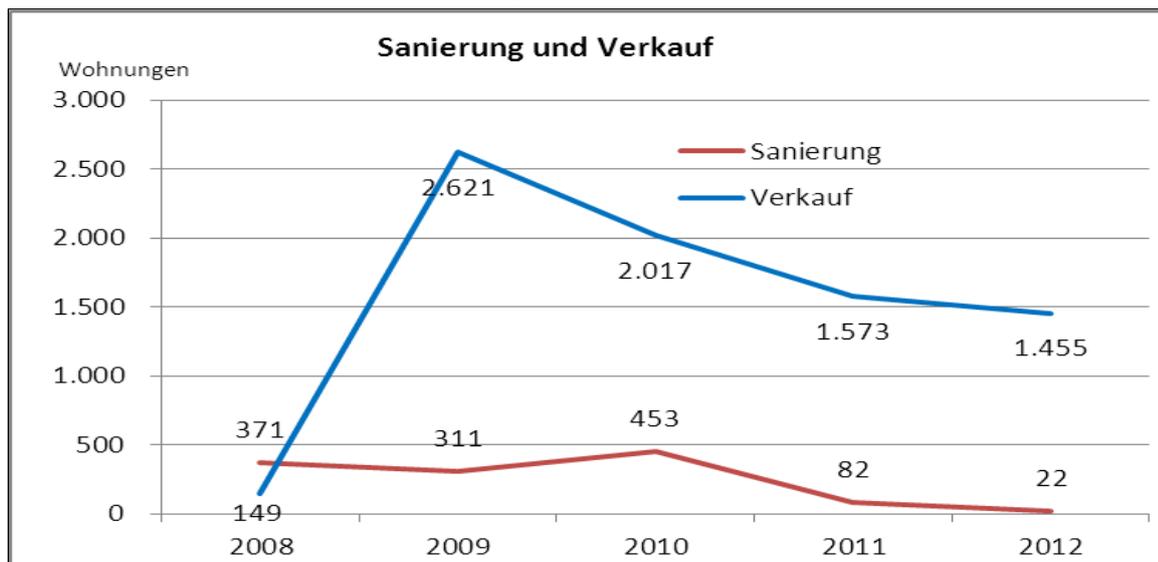
Abbildung 3.5



Quelle: GdW

Seit Jahresbeginn 2008 können die Entlastungsmittel auch zur Aufwertung der Altbaubestände nutzbar gemacht werden. Danach können Unternehmen die Umwidmung der Altschuldenhilfe in Sanierungsmittel bei der KfW Bankengruppe beantragen, wenn sie stadtbildprägende Altbauten mit Baujahr bis 31.12.1948 sanieren oder veräußern, statt sie abzureißen. Im Veräußerungsfall ist der Entlastungsbetrag dann für Sanierungsmaßnahmen anderer stadtbildprägender Altbauten zu verwenden. Die Regelung beinhaltet keine weitere Mittelbewilligung, sondern nur eine Option zur Umwidmung bereits bewilligter Altschuldenentlastung in Sanierungsmittel.

Abbildung 3.6: Inanspruchnahme der Umwidmungsregelung 2008 bis 2012



Quelle: KfW, BMVBS

Dies sollte für Unternehmen mit Altbaubeständen einen positiven Anreiz schaffen, Altbauten zu sanieren und nicht abzureißen. Der Anteil der zugesagten Mittel für derartige Vorhaben macht rund 4,5% am gesamten Mittelabfluss aus.

3.4 Sonstige Anreizinstrumente

Anreize für Investitionen im Stadtumbau gehen zusätzlich von steuerlichen Begünstigungen sowie von KfW- und EU-Programmen aus. So werden Baumaßnahmen an Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen sowie an Baudenkmälern über erhöhte steuerliche Absetzungen gefördert. Da die Anreizwirkungen steuerlicher Instrumente nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens waren, werden diese hier nur in verkürzter Form nachrichtlich erwähnt. Da sie aber komplementär zu den sonstigen Förderanreizen (Wohnraum-, Städtebau- und KfW-Förderung) eingesetzt werden können, sind sie insbesondere für Eigentümer mit einer hohen Steuerlast ein nicht zu vernachlässigendes zusätzliches Anreizinstrument.

Laut § 7h EStG besteht in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet oder städtebaulichem Entwicklungsbereich für Hauseigentümer die Möglichkeit, Bau- und Planungskosten für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen bei Gebäuden erhöht steuerlich abzuschreiben. Die steuerlich begünstigten Kosten können auf zwölf Jahre verteilt zu 100% abgeschrieben werden (acht Jahre je 9% und vier Jahre je 7% nach § 7h EStG). Bei Gebäuden, die vom Eigentümer selbst bewohnt werden, reduziert sich der Abschreibungsbetrag auf 90% (zehn Jahre je 9% nach § 10f EStG). Gemäß § 7i EStG können für Baudenkmale im Jahr der Fertigstellung und in den folgenden sieben Jahren jeweils 9% und in den folgenden vier Jahren jeweils 7% pro Jahr der Herstellungskosten für Baumaßnahmen, die zur Sanierung und Erhaltung des Gebäudes oder zu seiner sinnvollen Nutzung erforderlich sind, abgesetzt werden. In einem Zeitraum von zwölf Jahren ist somit das Absetzen von 100% der Herstellungskosten möglich. Eine Befragung von privaten Hauseigentümern in zehn ostdeutschen Stadtumbaustädten im Jahr 2007 - neuere Studien liegen leider nicht vor - zeigte allerdings, dass lediglich 17% der Eigentümer eine

steuerliche Förderung nach § 7h bzw. § 7i in Anspruch genommen haben (BMVBS/BBR 2007, S. 34 ff.). Ähnliche Ergebnisse hatte bereits eine Befragung von Kleineigentümern von Wohnhäusern in den neuen Ländern im Jahr 2004 erbracht, damals hatten sogar nur 10% der befragten Eigentümer angegeben, die steuerliche Förderung nach § 7h oder § 7i für getätigte Investitionen in Anspruch genommen zu haben (BBR 2004, S. 99 ff.). Allerdings zeigten beiden Studien, dass Eigentümer, die die erhöhte Abschreibung in Anspruch nahmen, im Durchschnitt höhere Investitionen im Bestand getätigt haben und auch über ein höheres Haushaltseinkommen verfügten als andere Eigentümergruppen. Für Wohnungsunternehmen, die in der Studie aus dem Jahr 2004 ebenfalls befragt wurden, spielte die steuerliche Förderung nach § 7h oder § 7i nur eine sehr untergeordnete Rolle (BBR 2004, S. 73 ff.).

Die KfW fördert die Gebäudesanierung mit zwei inhaltlichen Schwerpunkten: der energetischen Sanierung und dem barrierefreien Umbau von Gebäuden. Die Förderanreize bestehen in zinsverbilligten Darlehen und Tilgungszuschüssen. Als Grundprinzip für die Gestaltung der Förderkonditionen bei der energieeffizienten Sanierung gilt: Je höher die mit der Maßnahme erzielte Energieeffizienz, umso attraktiver ist die Förderung. Die Mittel für Darlehensverbilligung und Zuschüsse werden aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt (KfW 2010). Auch das KfW-Förderprogramm für barrierefreie Umbaumaßnahmen von Gebäuden bietet Impulse für Investitionen. Es dient der zinsgünstigen, langfristigen Finanzierung von Maßnahmen zum Barriereabbau im Wohnungsbestand, ermöglicht älteren Menschen einen möglichst langen Verbleib in der gewohnten Umgebung und kommt behinderten oder in ihrer Mobilität eingeschränkten Eigentümern und Mietern zugute.

Die KfW-Programme stellen für alle Eigentümergruppen gleichermaßen einen wichtigen Finanzierungsbaustein dar. In der Befragung der Privateigentümer aus der Jahr 2007 wurde deutlich, dass knapp ein Drittel dieser Eigentümer die KfW-Förderung in Anspruch genommen hatte bzw. eine Inanspruchnahme plante (BMVBS/BBR 2007, S. 34 ff.). Die KfW meldet für das Jahr 2012 eine Rekordnachfrage nach den Programmen zum energieeffizienten Bauen und Sanieren, bei denen teilweise Zuschüsse gewährt werden und die auch deshalb zu einem sehr großen Teil von privaten Eigentümern (70%) und zu einem geringeren Teil von Wohnungsunternehmen (30%) in Anspruch genommen wurden (KfW 2012, S. 46). In den Gesprächen mit Wohnungseigentümern im Rahmen der vorliegenden Studie wurde deutlich, dass die Eigentümer bei Inanspruchnahme der Wohnraumförderung oft ergänzend auch die KfW-Förderung genutzt haben. Allerdings entfalten die KfW-Programme - anders als die meisten Programme der Wohnraumförderung der Länder - bisher keinerlei räumliche Steuerungswirkung, da sie nicht an bestimmte Gebietskulissen gebunden sind. Durch den Wegfall der Investitionszulage und die derzeitige Ausrichtung der Wohnraumförderung der Länder sowie der KfW-Programme auf Energieeinsparung und Barrierereduzierung sind die Möglichkeiten der Förderung von Grundsanierungen aktuell sehr begrenzt.

Auch EU-Programme wie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) bringen komplementär zum Stadtumbau Ost in einigen Stadtumbaugebieten die Quartiersentwicklung voran. Ob eine Mittelbündelung stattfindet, ist jedoch abhängig von der Fördersystematik der Länder. Derzeit erfolgt in den Ländern die Ausgestaltung der Förderprogramme für die EFRE-Strukturfondsperiode 2014 bis 2019, sodass noch keine Aussagen getroffen werden können, wie der Stadtumbauprozess künftig auch weiterhin durch die EU-Strukturfondsmittel unterstützt wird.

4. Rahmenbedingungen und Praxis der Programmumsetzung in den Stadtumbaukommunen

In diesem Kapitel wird die Umsetzung des Programms bezogen auf die zwei idealtypischen Aktionsfelder Rückbau und Aufwertung sowie im Hinblick auf die Nutzung des städtebaulichen Instrumentariums dargestellt. Die empirische Basis für die Aussagen bilden insbesondere eine Befragung in 101 ausgewählten Stadtumbaukommunen, eine Analyse der Kostenstruktur von Sanierungsvorhaben (Datenbank der B.B.S.M. sowie weitere Quellen) und Vertiefungsstudien, die in zehn Städten der neuen Länder durchgeführt wurden.

4.1 Marktentwicklung in den Gebieten

Marktentwicklung in den altbaugeprägten Innenstadtgebieten

Legt man als einen Indikator für den Erfolg des Programms die durchschnittliche Leerstandsquote an, so zeigen die Ergebnisse der Kommunalbefragung, dass die innerstädtischen Altbauquartiere nach wie vor durch erhebliche Leerstände geprägt sind. Nach den Angaben der Befragten liegt die Quote durchschnittlich bei 16%, in den Mittelstädten bewegt sich der Wert gut einen Prozentpunkt darüber und in den Großstädten liegt er bei 12%. Einen entscheidenden Faktor bildet dabei unter anderem die Angebotsseite: In den altbaugeprägten Städten erreicht der innerstädtische Leerstand durchschnittlich 20% und in den Städten mit gemischten Beständen 17%, er liegt aber in den Städten, die durch DDR-Wohnungsbau geprägt sind, bei nur 9%. Ist also das Angebot knapp, erhöhen sich die Marktchancen für Altbauten.

Die Angaben, die von den Befragten zur Nettokaltmiete für sanierte Altbauwohnungen in innerstädtischen Gebieten gemacht wurden, weisen einen Mittelwert von 5,11 € aus. Der bundesdeutsche Durchschnitt beträgt 5,70 € (F&B 2012). Verglichen damit ist das Mietniveau im Altbau in den untersuchten Stadtumbaustädten also unterdurchschnittlich, liegt aber über dem entsprechenden Durchschnittswert im DDR-Wohnungsbau. Es werden dabei Unterschiede zwischen den Ländern (Mecklenburg-Vorpommern führt mit durchschnittlich 5,60 €, Sachsen liegt hinten mit 4,90 €) sowie zwischen Groß- und Kleinstädten sichtbar: In Kleinstädten reduziert sich der Durchschnittswert auf unter 5 € und in Großstädten steigt er auf über 6 €. Die Mietpreisspanne, also die Mieten, die im Durchschnitt mindestens und im Durchschnitt höchstens für sanierte Altbauwohnungen gezahlt werden, liegt zwischen gut 4 € und 6,20 €, in den Kleinstädten etwas darunter, in den Großstädten deutlich darüber.

In Städten, die vom DDR-Wohnungsbau geprägt sind, liegen die Mieten des Altbaus im Schnitt um etwa 0,40 € höher als in altbaugeprägten Städten. Dies zeigt ebenfalls, dass ein knapperes Angebot im Altbau die Marktchancen verbessert. Andererseits haben auch hohe Leerstände im Altbau nicht zu einem generellen Preisverfall geführt. Das ist ein Hinweis darauf, dass es sich bei einem großen Teil der Leerstände nicht um marktaktive Wohnungsangebote handelt, sondern um dauerhaft leer stehende Gebäude. Dass grundsätzlich eine stabile Nachfrage nach sanierten Wohnungen besteht, bestätigen für den Altbau 33% der Befragten, beim DDR-Wohnungsbau sind es hingegen nur 17%.

Aufgrund seines Mietniveaus und der differenzierten Standards bietet vorrangig der DDR-Wohnungsbau geeigneten Wohnraum für Transfereinkommensbezieher. Die Höhe der Kosten der Unterkunft, die in den Vertiefungs-

städten ermittelt wurden, lag zwischen 3,80 € und 4,30 €, sodass schon aufgrund dessen nur wenige sanierte Altbauwohnungen für Leistungsbezieher in Frage kommen.

Sanierungskosten bei Altbaubeständen

Das Mietniveau setzt, besonders in schrumpfenden Kleinstädten, der Finanzierbarkeit von Modernisierungsmaßnahmen enge Grenzen. Dass in einigen Städten erhebliche Anteile sanierter Altbauwohnungen leer stehen (Plauen: 20%), zeigt zudem, dass der Markt nur begrenzt aufnahmefähig ist.²⁰ Lageungunst oder andere Defizite können bei sanierten Altbauwohnungen vor allem dort zu Vermietungsschwierigkeiten führen, wo das Angebot relativ groß ist. Insofern sind Investitionen in die Sanierung leer stehender Altbauten neben den hohen Kosten zusätzlich mit einem hohen Vermietungsrisiko verbunden.

Im Ergebnis der Auswertung von 143 Sanierungsvorhaben aus der Datenbank der B.B.S.M., die im Rahmen der Wohnraumförderung des Landes Brandenburg sowie teilweise zusätzlich durch Zuschüsse aus der Städtebauförderung gefördert worden sind, lässt sich feststellen, dass die durchschnittlichen Investitionskosten im Altbaubestand, der vor 1871 errichtet worden ist, mit 2.119 € pro m² Wohnfläche nahezu doppelt so hoch lagen wie Investitionen, die im selben Zeitraum im DDR-Wohnungsbau getätigt wurden (1.137 € pro m² Wohnfläche). Angesichts der sehr unterschiedlichen Bauzustände und Gebäudekubaturen, verschieden hohem Umfang der Modernisierungsmaßnahmen etc. unterscheiden sich die tatsächlichen Investitionskosten von Gebäude zu Gebäude erheblich. Tabelle 4.1 zeigt die Investitionskosten in verschiedenen Baualtersklassen als Durchschnittswert sowie die Spanne der Kosten bei den ausgewerteten Vorhaben und das 20%- sowie 80%-Quintil.²¹

Tabelle 4.1

Investitionskosten für die Sanierung von Wohngebäuden: Auswertung von 146 Förderfällen im Rahmen der Wohnraumförderung des Landes Brandenburg		
	Durchschnittliche Investitionskosten in € pro m ² *	Spanne der Investitionskosten in € pro m ² * (20%- und 80%-Quintil der Investitionskosten in € pro m ²)
Altbauten vor 1871 errichtet (N=11)	2.119	977-2.905 (1.882-2.521)
Altbauten 1871-1918 errichtet (N=39)	1.752	757-3.149 (1.236-2.189)
Altbauten 1919-1948 errichtet (N=21)	1.409	1.024-2.017 (1.108-1.689)
Gebäude ab 1949 errichtet (N=72)	1.137	296-3.021 (859-1.336)
* Investitionskosten pro m ² Wohnfläche/Nebenfläche inklusive Nebenkosten Quelle: BBSM Datenbank		

²⁰ Das wird auch durch die Daten aus dem Monitoring zum Stadtumbau in Sachsen-Anhalt bestätigt. In mehreren Städten hat zwischen 2008 und 2012 der Leerstand im sanierten Altbau zugenommen.

²¹ Zur Ermittlung der Quintile wurden jeweils die 20% der Wohngebäude mit den höchsten (1. Quintil) bzw. den geringsten (5. Quintil) Sanierungskosten ermittelt. In Tabelle 4.1 sind jeweils in Klammern nur die Werte innerhalb des 2. bis 4. Quintils berücksichtigt, d. h. 60% aller Fälle, um so Ausreißer nach oben oder unten auszuschließen.

Besonders hohe Investitionskosten im Altbaubestand entstanden insbesondere dann, wenn es sich um Gebäude handelte, die bereits seit vielen Jahren leer standen und dementsprechend hohe Bauschäden aufwiesen. Zudem legen die Förderrichtlinien zur Wohnraumförderung im Land Brandenburg fest, dass mindestens ein "Modernisierungsstandard mittlerer Intensität zur Herstellung von Generationengerechtigkeit und Gewährleistung der Energieeffizienz von Mietwohngebäuden" erreicht werden muss.²² Damit handelt es sich bei den betrachteten Fällen jeweils um umfassende Sanierungen der Gebäude, die eine langfristige Vermietbarkeit der Wohnungen sicherstellen sollen. In 32 der 71 betrachteten Gebäude (45% der Fälle), die bis 1948 errichtet worden sind, wurde im Zuge der Gebäudesanierung auch ein Aufzug eingebaut, was oftmals mit nicht unerheblichen Kosten verbunden war.

Sanierungsfälle ohne Förderung konnten aufgrund der fehlenden Datenverfügbarkeit nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Es kann dabei aber vermutlich von im Durchschnitt geringeren Kosten ausgegangen werden, wenn z. B. nur eine Teilsanierung durchgeführt wird oder private Eigentümer Gebäude zur Selbstnutzung mit einem hohen Anteil an Eigenleistungen sanieren.

Die Auswertung der Daten zeigt zudem, dass sich die Investitionskosten in den zurückliegenden fünf Jahren deutlich erhöht haben. Beliefen sie sich im Jahr 2008 noch auf durchschnittlich 1.084 € pro m², so ist dieser Wert bis 2012/13 auf 1.654 € pro m² gestiegen. Grund für diesen Anstieg ist nicht allein ein schlechterer Bauzustand insbesondere von länger leer stehenden Altbauten, sondern auch ein größerer Anteil von vor 1919 errichteten Altbauten. Wohnungsunternehmen, die sich in den zurückliegenden Jahren zunehmend wirtschaftlich konsolidieren konnten, ermöglichen größere Investitionsspielräume auch kostenintensivere Modernisierungsmaßnahmen wie die altersgerechte Anpassung der Bestände zu realisieren. Zugleich zeigte sich, dass die Wohnungsunternehmen im Altbaubestand (Baualter bis 1918) im Mittel der Investitionskosten pro m² kostenintensivere Projekte realisierten als private Einzeleigentümer. In der Baualterklasse von 1871 bis 1918 lagen die Investitionskosten der untersuchten Fälle bei den Wohnungsunternehmen bei 1.874 € (brutto inkl. NK pro m² WFL/NFL) gegenüber 1.662 € bei den privaten Einzeleigentümern.

Besonders kostenintensiv ist die Sanierung von Denkmälern. Wie die Auswertung der Daten zu den Förderfällen in der Wohnraumförderung des Landes Brandenburg zeigt, liegt die Spanne der Gesamtbaukosten inkl. NK pro m² WFL/NFL bei der Sanierung von Denkmälern (bis Baujahr 1918) zwischen 1.862 und 3.149 € pro m². Bei Nicht-Denkmälern in derselben Baualterklasse bewegt sie sich bei deutlich niedrigeren 804 bis 1.931 € pro m². Denkmalsanierungen, die von Wohnungsunternehmen durchgeführt wurden, sind im Durchschnitt um rund ein Drittel kostenintensiver als Denkmalsanierungen, die von privaten Einzeleigentümern durchgeführt wurden.

Zur Verifizierung der Daten der BBSM-Datenbank wurden soweit möglich in den Vertiefungsstudien sowie weiteren Stadtumbaukommunen Informationen zu Investitionskosten erhoben. Berücksichtigt wurden dabei Sanierungsfälle mit und ohne Förderung. Dieser Abgleich der Daten belegt die sehr breite Streuung der Sanierungskosten. Abweichungen nach unten ergaben sich lediglich bei Gründerzeitgebäuden, diese bleiben aber für die insgesamt dargestellten Größenordnungen von untergeordneter Bedeutung. Es spricht vieles für die Annahme,

²² Die Anlage 1 zur Richtlinie zur Modernisierung und Instandsetzung sowie Neubau von Mietwohngebäuden (MietwohnungsbauförderungsR) legt fest, welche Mindeststandards geförderte Wohnungen und Gebäude aufweisen müssen (vgl. www.ilb.de).

dass die Kostenstruktur bei Gebäuden mit hoher städtebaulicher Bedeutung eher im oberen Bereich liegt, also der der Förderfälle der BBSM-Datenbank durchaus entspricht.

Ohne Förderung ist eine Sanierung unter den gegebenen Marktbedingungen und unter Rentabilitätsgesichtspunkten nur bei geringem Sanierungsbedarf oder bei einer teilweisen Weitergabe steuerlicher Vorteile möglich. Erhöhte Absetzungen nach § 7h und § 7i Einkommensteuergesetz setzen aber den Denkmalstatus des Gebäudes, seine Lage in einem Sanierungsgebiet oder den Nachweis seiner besonderen städtebaulichen Bedeutung sowie eine entsprechend hohe Steuerlast des Bauherren voraus.

Marktentwicklung in den Beständen des DDR-Wohnungsbaus

Nach wie vor stellt der Leerstand nach Meinung der Verantwortlichen in den Kommunen auch für die Gebiete des DDR-Wohnungsbaus das größte Problem dar. Allerdings ist die eher homogene Ausgangslage zu Beginn des letzten Jahrzehnts einer starken Differenzierung der Problemkonstellationen gewichen. Waren 2002 noch vorwiegend die jüngsten Bestände von hohen, oft räumlich konzentrierten Leerständen betroffen und hatten seinerzeit vor allem in den großen Städten Ab- und Randwanderung zu erheblichen Leerständen geführt, so hat sich heute die Lage gerade in den Wohngebieten der großen Städte stabilisiert und konzentriert tritt der Leerstand in anderen Städten allenfalls in den oberen Etagen von Gebäuden ohne Aufzug auf.

Im DDR-Wohnungsbau registrieren die Befragten Leerstände zwischen 1% und über 40%. Im Ausmaß der Leerstände schlägt sich deutlich die demografische Entwicklungsdynamik nieder: In leicht wachsenden Städten liegt der Leerstand bei durchschnittlich 5%, in stark schrumpfenden bei knapp 14%. In altbaugeprägten Städten ist der Leerstand in den Gebieten des DDR-Wohnungsbaus niedriger als in den Innenstadtgebieten, in Städten, die vom DDR-Wohnungsbau geprägt sind, liegt er höher.

In gut der Hälfte der Fälle wird angegeben, die Leerstände in den Gebieten des DDR-Wohnungsbaus seien in den letzten fünf Jahren gesunken, in einem Viertel der Städte gestiegen und in einem weiteren Viertel sind sie etwa gleich geblieben. In Thüringen, wo der Leerstand am niedrigsten ist, hat er fast nirgends zugenommen, auch in Brandenburg mit einer ebenfalls unterdurchschnittlichen Quote ist er selten größer geworden. Anders sieht die Entwicklung in Sachsen und Sachsen-Anhalt aus. Hier liegen die Leerstandsquoten über dem Durchschnitt und rund vier von zehn Städten registrieren eine Zunahme der leer stehenden Wohnungen. Aber auch in Mecklenburg-Vorpommern liegt der Anteil der Befragten, die einen Anstieg in einigen Gebieten registrieren, deutlich über dem Durchschnitt.

In den Beständen des DDR-Wohnungsbaus wird eine Durchschnittsmiete von 4,48 € erzielt, ein höherer Wert in Mecklenburg-Vorpommern (4,70 €) und der niedrigste Durchschnittswert in Sachsen-Anhalt (4,39 €). Beim Vergleich dieser Werte mit denen im Altbau ist zu beachten, dass in sie beim DDR-Wohnungsbaus auch unsanierte und teilsanierte Wohnungen eingehen. Dennoch reicht die Spanne nur von 3,65 € bis 5,33 €, ist also geringer als im Altbau. Die Differenz zwischen den Durchschnittswerten in Großstädten mit 4,73 € und in Kleinstädten mit 4,49 € ist ebenfalls deutlich geringer als beim Altbau. Beides ist Ausdruck eines relativ homogenen, von der Ausstattung und den Qualitätsmerkmalen einfachen Wohnungsmarktsegments. Dass die Spannenwerte auch bei ungünstigen Marktbedingungen nicht weiter nach unten abweichen, zeigt, dass der zu Beginn des letzten Jahr-

zehnts befürchtete Mietpreisverfall nicht eingetreten ist. Ein Wert um die 3,65 € scheint im DDR-Wohnungsbaufast unabhängig von den Marktbedingungen die Mietuntergrenze zu bilden.

Mit diesem Mietniveau liegen die unsanierten und teilsanierten Wohnungen des DDR-Wohnungsbaus regelmäßig innerhalb der Spannen der Kosten der Unterkunft, die von den Städten und Kreisen festgelegt werden.

Die Gebiete des DDR-Wohnungsbaus, welche die größten Probleme aufweisen, sind nach baulichen und Lage-merkmalen uneinheitlich. Ihre hauptsächlichsten Schwächen werden neben dem Leerstand in der sozialen Entmischung bzw. in der Konzentration von sozialen Problemlagen sowie in der Überalterung der Bewohner gesehen. Hinzu kommen Instandhaltungsrückstau, Defizite im öffentlichen Raum sowie im äußeren Erscheinungsbild, was zu einem negativen Image führen kann. Bei vertiefender Betrachtung ergibt sich ein sehr unterschiedliches Bild. In einigen Städten, vor allem solchen, die aufgrund von Deindustrialisierungsprozessen und Funktionsverlusten mit hoher Abwanderung vor allem qualifizierter Arbeitskräfte zu leiden hatten, sind soziale Segregation und Verwahrlosungstendenzen in manchen Gebieten deutlich sichtbar (Staßfurt, Altenburg). In anderen Städten, vor allem natürlich den größeren mit ihren derzeit günstigeren Marktbedingungen, zeigen sich deutliche Konsolidierungen (Halle, Weißwasser, Sangerhausen, Neubrandenburg). Es gibt auch Fälle, in denen die Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus von bürgerlichen Schichten stärker nachgefragt werden als innerstädtische Wohnungen (Plauen, Pösneck).

4.2 Sanierungsgeschehen im Altbaubestand

Von den insgesamt 360 altbaugeprägten innerstädtischen Gebieten in den 101 befragten Städten sind 53% als Gebiete der Städtebauförderung förmlich festgelegt. Im Durchschnitt sind es zwei innerstädtische Altbaugemeinden pro Stadt, wobei Großstädte mehr als vier Gebiete förmlich festgelegt haben. Die Gebietskulissen gehören zu unterschiedlichen Förderprogrammen: So ist das Altbaugemeinde mit den größten Problemen in drei Vierteln der Fälle als Stadtumbaugemeinde ausgewiesen, in fast zwei Dritteln der Fälle als Sanierungsgemeinde. Gut ein Fünftel der Gebiete wird im Programm "aktive Stadt- und Ortsteilzentren" gefördert. In rund 30% der Fälle überlagern sich die Gebietskulissen des Stadtumbaus und der Sanierungsgemeinden. Gebiete, die durch DDR-Wohnungsbauprägnanz sind, gibt es in den befragten Städten fast in derselben Anzahl wie innerstädtische altbauprägnante Gebiete (342). Sie sind zu rund zwei Dritteln als Stadtumbaugemeinden ausgewiesen.

Die Befragten geben häufiger an, das Sanierungsgeschehen in den Städten habe sich in den zurückliegenden zehn Jahren beschleunigt, als dass gesagt wird, es habe sich verlangsamt. In den Großstädten wird häufiger angegeben, es habe sich beschleunigt, in den Kleinstädten, es habe sich verlangsamt. Die Beschleunigung des Sanierungsgeschehens wird in erster Linie auf den verstärkten Einsatz der Städtebauförderung zurückgeführt, fast ebenso häufig wird steigende Nachfrage als Impulsgeber genannt (stärker in größeren Städten), gefolgt vom aktuell günstigen Zinsniveau. Beim umgekehrten Fall, der Verlangsamung des Sanierungsgeschehens, werden die ökonomischen Faktoren, nämlich die fehlenden finanziellen Spielräume der Eigentümer (stärker in kleineren Städten) und die gestiegenen Kosten als wichtigste Gründe genannt, fehlende Fördermöglichkeiten folgen auf dem dritten Rang. Es zeigt sich also, dass bei fehlenden Marktpulsen die Förderangebote weniger wirksam sind, der Förderung aber (auch gerade deshalb) grundsätzlich für das Sanierungstempo die zentrale Rolle zukommt.

In den letzten zehn Jahren wurden mit Mitteln der Städtebauförderung durchschnittlich 88 Altbau-Wohngebäude pro Stadt gefördert, das sind durchschnittlich neun pro Jahr und damit zwei bis drei Gebäude pro Gebiet pro Jahr. Am Stadtumbau beteiligten sich durch umfassende Sanierung von Altbau-Wohngebäuden in erster Linie private Eigentümer (mit 75%), die Kommune oder ihre Wohnungsgesellschaft (21%), kaum jedoch Wohnungsgenossenschaften (3%) und sonstige Eigentümer (1%). Die Anzahl der Wohngebäude, die ohne Einsatz von Städtebaufördermitteln von den unterschiedlichen Eigentümergruppen in den altbaugeprägten Innenstädten saniert worden sind, liegt etwa in derselben Größenordnung wie die Zahl der geförderten Objekte.

Dies zeigt, dass die Sanierung von Wohngebäuden in den Gebieten des Stadtumbaus ganz erheblich auf Förderung angewiesen ist. Insgesamt bleibt das Gesamtvolumen der baulichen Ertüchtigung von Wohngebäuden in den Stadtumbaugebieten pro Jahr in den meisten Städten im einstelligen Bereich. Das reicht für Städte mit wenig Altbausubstanz aus, um sichtbare Erfolge zu erreichen. Für Städte mit erheblichen Altbauanteilen lässt das Sanierungstempo der vergangenen zehn Jahre rein rechnerisch ein Erreichen der Stadtumbauziele für die insgesamt sanierungsbedürftige Wohngebäudesubstanz nicht vor Ende des Jahrhunderts erwarten. Auch die vertiefenden Untersuchungen in Demmin, Altenburg, Plauen und Luckenwalde legen den Schluss nahe, dass eine auch nur annähernde Sanierung der gesamten Altbaubestände keine realistische Perspektive darstellt.

Aufwertungsaktivitäten der Wohnungsunternehmen in der Innenstadt

Das Engagement der kommunalen Unternehmen bei der Sanierung ist größer als ihr Anteil an den Wohnungsbeständen, der im Schnitt bei 15% liegt. Die Mitwirkung der Genossenschaften liegt nicht einmal halb so hoch verglichen mit ihrem Anteil an innerstädtischen Altbaubeständen. Dass sich die Wohnungsgesellschaften stärker am Stadtumbau beteiligen als die Wohnungsbaugenossenschaften, hat mindestens drei Gründe: Erstens befanden sich während und nach erfolgloser Restitution Teile der Altbaubestände in der Hand der kommunalen Gesellschaft. Zweitens wurde in einigen Städten von Seiten der Verwaltung, der Politik oder der Öffentlichkeit Druck auf die kommunale Gesellschaft dahingehend aufgebaut, wichtige innerstädtische Altbauten zu sanieren. Drittens sind für Genossenschaften die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten noch weniger attraktiv als für kommunale Unternehmen.

In den Gesprächen mit den Unternehmensleitungen zeigte sich dennoch deren mehrheitliche Affinität zu monolithisch oder industriell gefertigten Nachkriegsbeständen, die zudem, wie Tabelle 4.1 zeigt, preiswerter zu sanieren sind als Altbauten. Hinsichtlich des Know-hows für die Instandhaltung sind diese Bestände den technischen Vorständen und Geschäftsführern vertrauter, denn sie sind häufig mit diesen Gebäudetypen "groß geworden". Die Kaufleute fürchten die finanziellen Unwägbarkeiten der Sanierung von Altbauten und auch die Geschäftsstellenmitarbeiter kennen sich mit der Mieterklientel, die sich von der im Altbau unterscheidet, besser aus. Altbauten bilden in diesem eingespielten Räderwerk eher einen Fremdkörper. Dies erklärt eine häufig anzutreffende Distanz der Geschäftsführungen kommunaler Unternehmen gegenüber den eigenen Altbaubeständen, die man lieber verkaufen möchte wie in Luckenwalde oder nur zögerlich saniert wie in Staßfurt und Pösneck. Es gibt aber auch Gegenbeispiele: In Altenburg strebt die Wohnungsbaugesellschaft eine Portfolioerweiterung im Altbau an, indem sie dort nicht nur Einzelgebäude saniert, sondern ganze Ensembles erwirbt. Auch in Halle erwerben Wohnungsgenossenschaften gezielt sanierte Altbaubestände, um unterschiedliche Wohnwünsche befriedigen zu können.

Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden

60% der Befragten geben an, Fördermittel aus dem Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten (im Folgenden kurz SSE genannt) in Anspruch genommen zu haben. Die Inanspruchnahme nimmt mit der Stadtgröße zu und erfolgt in Städten, deren Gebäudebestand DDR-geprägt ist, deutlich seltener.

In den befragten Städten, die Mittel aus dem Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten genutzt haben, wurden damit insgesamt 769 Objekte gefördert (vgl. Tabelle 4.2). Pro Gemeinde wurden durchschnittlich 7,5 Objekte von privaten Kleineigentümern, 2,5 Objekte von Selbstnutzern sowie ebenso viele von der kommunalen Wohnungsgesellschaft, ein Objekt der Kommune und ein halbes von sonstigen Eigentümern mit SSE-Mitteln umgesetzt. Vergleicht man diese Anzahl mit der Gesamtzahl der Wohngebäude, die in den Städten in den zurückliegenden Jahren mit öffentlicher Förderung saniert wurden, so lässt sich festhalten, dass der Programmbereich für die Sanierung oder zumindest Sicherung der Wohngebäudesubstanz gemessen an der Zahl der geförderten Objekte inzwischen ein Gewicht von knapp 10% erlangt hat. Private Eigentümer und kommunale Gesellschaften beteiligen sich anteilig in etwa denselben Proportionen an Sanierung und Sicherung wie am Sanierungsgeschehen insgesamt.

Tabelle 4.2

Anzahl der über das Teilprogramm Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten geförderten Objekte insgesamt		
	Geförderte Objekte	Anteil in %
Kommune	54	7
Kommunale Wohnungsgesellschaft	135	18
Wohnungsgenossenschaften	4	
Private Kleineigentümer	405	53
Selbstnutzende Eigentümer	147	19
Sonstige	24	3
Summe	769	100
Quelle: Kommunalbefragung 2013		

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Sanierungsintensität unterschiedlich ist: In etwa einer Hälfte der Vorhaben erfolgten nur Sicherungsmaßnahmen, in der anderen wurden darüber hinausgehende bauliche Maßnahmen bzw. die unrentierlichen Kosten einer Komplettsanierung gefördert. In knapp einem Fünftel der Fälle erfolgte eine Kombination mit anderen Förderprogrammen. In einem Viertel der Fälle musste sich der Fördermittelempfänger zur Sanierung des Gebäudes innerhalb einer vertraglich festgelegten Frist verpflichten.

In Halle ist für das an die Altstadt angrenzende Gebiet Glaucha im Rahmen der IBA eine Sicherungsstrategie entwickelt worden, deren Bilanz 38 Objekte umfasst, die mit 2,5 Mio. € aus SSE-Mitteln gefördert worden sind, was nach Angaben der Verantwortlichen Gesamtinvestitionen von 15 bis 20 Mio. € ausgelöst habe. Zusätzlich seien parallel 13 Gebäude ohne Förderung saniert worden. Es gab eine Sanierungsverpflichtung für die Eigentümer, aber ohne fixen Zeitraum (eine "glaubhafte Darstellung" der beabsichtigten weiteren Sanierung genügte). Als Voraussetzung für das Funktionieren wird ein ausreichender Handlungsspielraum der Stadt bei der Fördermittelvergabe angesehen, der es ihr erlaubt, auf die komplexen Prozesse entsprechend flexibel zu reagieren. So kann sie auch die Förderbedingungen so differenzieren, dass sie den lokalen Bedingungen optimal entsprechen

(z. B. unterschiedliche Förderhöhe je nach städtebaulicher Priorität, Schädigungsgrad oder Belastungen, z. B. durch Verkehr).

Sanierungsbedarf bei städtebaulich bedeutsamen Gebäuden

Die Zahlenverhältnisse zeigen es und es ist auch den Verantwortlichen in den Kommunen bewusst, dass Prioritäten gesetzt werden müssen. Fragt man die Verantwortlichen in der Verwaltung, für welche Wohngebäude eine umfassende Sanierung von größter städtebaulicher Bedeutung ist, werden Wohngebäude, die vor 1870 errichtet wurden, also Gebäude, die zur denkmalswerten ältesten Bausubstanz zählen, am häufigsten genannt (vgl. Tabelle 4.3).

Tabelle 4.3

Sanierungsbedarf bei Wohngebäuden mit großer städtebaulicher Bedeutung (Mehrfachnennungen möglich)										
Gebäude	Großstadt N=8		Mittelstadt N = 49		Kleinstadt N = 29		Ländliche Kleinstadt N = 14		Alle Städte N = 101	
	Anzahl	N	Anzahl	N	Anzahl	N	Anzahl	N	Summe	N
Wohngebäude an lärmemissionsbelasteten Straßenzügen	3.475	4	880	30	297	16	18	4	4.670	54
große repräsentative Wohngebäude, Villen	70	5	228	28	67	12	17	5	382	50
andere Wohngebäude der Gründerzeit (ca.1870 bis 1918)	2.121	5	1.188	31	287	19	135	8	3.731	63
andere Wohngebäude, vor 1870 errichtet	42	4	923	34	351	16	127	10	1.443	64
andere Wohngebäude, zwischen 1919 und 1948 errichtet	1.570	4	403	16	104	9	33	8	2.110	34

Quelle: Kommunalbefragung 2013

Von ihrem quantitativen Gewicht her stehen sie allerdings erst an vierter Stelle, weil sie in den Großstädten keine große Rolle spielen. Am zweithäufigsten werden Gründerzeitgebäude genannt. Sie bilden auch mengenmäßig die zweitgrößte Gruppe. Die meisten Wohngebäude, die aus städtebaulichen Gründen saniert werden sollten, befinden sich an lärmemissionsbelasteten Straßen. Sie werden am dritthäufigsten genannt, haben aber ein großes quantitatives Gewicht, weil sie sich sehr stark in den Großstädten konzentrieren. Dort haben auch viele Gebäude der Zwischenkriegszeit eine große städtebauliche Bedeutung.

Die Befragten schätzen, dass bei einem gleichbleibenden Fördermitteleinsatz in den kommenden fünf Jahren ein gutes Drittel der prioritären Wohngebäude saniert werden könnte. Der Zeitraum, der insgesamt benötigt würde, um alle städtebaulich vordringlichen Gebäude zu sanieren, läge somit also ceteris paribus bei rund 15 Jahren. Eine Sanierung der stadtentwicklungspolitisch relevanten Bausubstanz wäre demnach also in einem überschaubaren Zeitraum und mit einem realistischen Fördermitteleinsatz grundsätzlich möglich. Die Voraussetzung wäre allerdings, dass es gelingt, die Fördermittel ausschließlich und erfolgreich in diese Bestände zu lenken.

Rechnet man die Angaben zur Zahl der prioritären Gebäude anhand der oben (vgl. Tabelle 4.1) dargestellten durchschnittlichen Sanierungskosten für die verschiedenen Gebäudetypen (die mit Kostenbeispielen aus Städten

außerhalb Brandenburgs abgeglichen wurden) hoch, so ergibt sich für die 101 befragten Städte die Gesamtsumme von rund 8,2 Mrd. € (Tabelle 4.4).²³

Tabelle 4.4

Geschätzte Sanierungskosten für Wohngebäude mit großer städtebaulicher Bedeutung in Mio. €					
Basis: Angaben aus 101 Stadtumbaustädten, Kosten nach BBSM (unter Einbeziehung von Kostenbeispielen aus Städten außerhalb Brandenburgs)					
	Großstädte	Mittelstädte	Kleinstädte	Ländliche Kleinstädte	Alle Städte
	(8)	(49)	(29)	(14)	(101)
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Summe
Wohngebäude an lärmemissionsbelasteten Straßenzügen	2.435,28	616,70	208,14	12,61	3.272,74
große repräsentative Wohngebäude, Villen	36,79	119,84	35,22	8,94	200,78
andere Wohngebäude der Gründerzeit (ca.1870 bis 1918)	1.486,40	832,55	201,13	94,61	2.614,68
andere Wohngebäude, vor 1870 errichtet	26,70	586,75	223,13	80,73	917,32
andere Wohngebäude, zwischen 1919 und 1948 errichtet	884,85	227,13	58,61	18,60	1.189,20
Summe	4.870,02	2.382,97	726,23	215,49	8.194,72
Pro Stadt im Durchschnitt	608,75	48,63	25,04	15,39	

Quelle: BBSM-Daten, Kommunalbefragung, eigene Berechnungen

Der größte Investitionsbedarf wird in den Großstädten angemeldet. Auf sie entfallen knapp 60% aller benötigten Mittel, für jede Großstadt sind es rund 610 Mio. €, auf einen 15-Jahres-Zeitraum berechnet also 41 Mio. € pro Jahr. Bei den Mittelstädten fällt dieser Wert mit 3,3 Mio. € pro Jahr deutlich bescheidener aus, bei den Kleinstädten sind es 1,7 Mio. € pro Jahr und in den ländlichen Kleinstädten liegt der Investitionsbedarf für die Sanierung der städtebaulich vordringlichsten Objekte bei jährlich etwa 1 Mio. €. Rechnet man diese Werte auf alle Stadtumbaustädte (gewichtet nach der Stadtgröße) hoch und berücksichtigt, dass sich die Sanierungskosten von Objekt zu Objekt innerhalb relativ großer Spannen bewegen, so erhält man folgenden Investitionsbedarf für die vordringlich zu sanierenden Wohngebäude:

Großstädte: 4.273 – 6.300 Mio. €

Mittelstädte: 3.034 – 4.474 Mio. €

Kleinstädte: 1.328 – 1.958 Mio. €

ländliche Kleinstädte: 1.152 – 1.699 Mio. €

Summe: 9.787 – 14.431 Mio. €

Hinsichtlich einer Deckung dieses Investitionsbedarfs innerhalb der kommenden 15 Jahre ist zu beachten, dass bei der Frage eine gleichbleibende Investitions- und Förderintensität wie in den vergangenen fünf Jahren unterstellt wurde. Diese umfasst alle in diesem Zeitraum gültigen Förderprogramme, also auch die auslaufende Förderung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Die Fördermittel, die durch ihren Wegfall in den Innenstäd-

²³ Da die tendenziell ansteigenden Baukosten bei der überschlägigen Berechnung nicht berücksichtigt sind, handelt es sich insgesamt eher um eine konservative Schätzung.

ten nicht mehr eingesetzt werden können, müssten also in einer anderen Form kompensiert werden, wenn dieses Ziel im selben Zeitraum erreicht werden soll. Angesichts des erforderlichen Investitionsvolumens erscheint die Aufgabe ohnehin nur bei einer Umschichtung der Aufwertungsmittel zugunsten der Sanierung von Wohngebäuden innerhalb der kommenden 15 Jahre lösbar. Unabhängig von dieser Betrachtung städtebaulich prioritärer Handlungsbedarfe gibt es aber auch erhebliche Unterstützungsbedarfe im sonstigen Altbaubestand zumeist privater Eigentümer, die derzeit aber nicht beziffert werden können.

4.3 Rückbau in den Gebieten des DDR-Wohnungsbaus

Mit dem Rückbau wurde nicht nur das wohnungswirtschaftliche Ziel einer Stabilisierung der Märkte und ihrer Akteure verfolgt, sondern auch eine städtebauliche Neuordnung angestrebt. Daraus ergaben sich die Leitlinien eines Rückbaus von außen nach innen sowie des flächenhaften Rückbaus. So wie man sich die Umsetzung anfangs idealerweise vorgestellt hat, konnte sie jedoch überwiegend nicht umgesetzt werden. Obwohl durchaus die zuletzt - also in den 1980er Jahren - fertiggestellten Siedlungen und Siedlungsteile stark von der Abwanderung betroffen waren, weil dort vorzugsweise junge und mobile Haushalte lebten und die Gebäudestandards teilweise unter den investiven Engpässen der letzten DDR-Jahre gelitten hatten, ist doch deren vollständiger Rückbau häufig bereits an den Weichenstellungen gescheitert, die in den 1990er Jahren erfolgt waren. So hatte man Privatisierungen im Rahmen des AHG nicht selten in diesen Beständen angestoßen und Gebäude am Rand der Siedlungen modernisiert, weil diese Wohngebäude gute Vermietungschancen boten. Zudem boten die "späten" Plattenbauten Ausstattungsmerkmale, die Bestände aus den 1950er und 1960er Jahren meist vermissen ließen, sodass auch sie sich einer gewissen Nachfrage sicher sein konnten.

Geplant war flächenhafter Abriss für Teile, in einzelnen Fällen auch für ganze Quartiere in den Fallstudienstädten Halle, Weißwasser, Sangerhausen und Staßfurt. Während man in Weißwasser unter günstigen Rahmenbedingungen zu Beginn des Stadtumbaus zu einem recht weitgehenden flächenhaften Rückbau der am weitesten außen gelegenen Siedlungsteile gekommen ist, scheiterte in Halle Silberhöhe der Rückbau des ganzen Gebiets unter anderem an Verkäufen von Beständen durch die Wohnungsunternehmen. In Staßfurt erwies sich der im Stadtentwicklungskonzept festgelegte Konsens in der Praxis als zu wenig stabil, sodass die Umsetzung des Rückbaus eines ganzen Quartiers auf halbem Wege steckenblieb. Selbst in Sangerhausen änderten sich im Laufe der Zeit die Rahmenbedingungen für die Vermietbarkeit von Beständen, sodass die anfängliche Bereitschaft zum flächenhaften Rückbau zurückgezogen wurde.

Wo ein flächenhafter Rückbau von außen nach innen ansatzweise gelungen ist, war die Eigentümerstruktur übersichtlich und man hat betriebswirtschaftliche Überlegungen städtebaulichen Zielen untergeordnet. In Sangerhausen wiederum entpuppte sich die rasche Inangriffnahme des Rückbaus in den späteren Jahren als Hindernis für einen flächenhaften Rückbau, da bereits in einer ersten Phase Mieter im Gebiet umgesetzt worden waren, denen man einen zweiten stadumbaubedingten Umzug nicht zumuten wollte.

Insgesamt nimmt nicht nur bei den Unternehmensleitungen die Bereitschaft zum weiteren Rückbau ab, auch die Verantwortlichen in den Kommunen sehen die Lage deutlich entspannter. Die Ergebnisse der Gespräche, die im Rahmen der Vertiefungsstudien mit Unternehmensleitungen geführt wurden, unterstreichen diesen Befund. Die Planungen der Unternehmen für weitere Rückbauten in den kommenden Jahren beschränken sich auf wenige

komplette Gebäude, häufig will man verstärkt den Teilrückbau nutzen. Als Grund hierfür wird einerseits angegeben, dass der Leerzug kompletter Gebäude derzeit weder notwendig noch möglich sei. Da es vor allem die oberen Geschosse seien, die leer stehen, bevorzugt eine wachsende Zahl von Unternehmen den Teilrückbau als Handlungsstrategie. Einige Unternehmen sehen aktuell die Untergrenze von aus ihrer Sicht rentabel zu bewirtschaftenden Beständen annähernd erreicht und haben deshalb das Rückbautempo stark gedrosselt.

Rückbaukosten

Im Rahmen des Stadtumbaus wird der Rückbau von Wohnungen (einschließlich der Kosten für die Freimachung der Wohnungen und die einfache Herrichtung des Grundstücks) mit bis zu 70 € je m² abgerissener Wohnfläche gefördert. In der Praxis ist diese Förderung für den reinen Rückbau des Gebäudes in einfachen Lagen (freistehende Gebäude ohne die Notwendigkeit zur Sicherung von Nachbargebäuden o. ä.) zumeist auskömmlich. Sehr unterschiedlich können jedoch die Kosten für den Leerzug noch vermieteter Wohnungen sein, hängen sie doch vor allem davon ab, wie viele Wohnungen in einem abzureißenden Gebäude noch bewohnt sind. Im Gutachten von Empirica aus dem Jahr 2010 wurden durchschnittliche Leerzugskosten - reine Umzugskosten, Ummeldebühren und Kosten für die Herrichtung der neuen Wohnung - in Höhe von durchschnittlich 6.000 € je Wohnung zugrunde gelegt. Überwiegend sind in dieser Summe die Kosten für die Herrichtung der Umzugswohnung enthalten. Diese recht hohen Investitionen haben mit dazu beigetragen, dass die Unternehmen 70% bis 80% der umzusetzenden Mieter im eigenen Bestand halten konnten und bildeten für die Unternehmen zudem eine sinnvolle Bestandsinvestition.

Die befragten Unternehmensleitungen gehen davon aus, dass die Kosten für das Herrichten von Umsetzungswohnungen in Zukunft eher steigen als sinken werden. Vor allem aber wird der Aufwand für ein Umzugsmanagement steigen, da die Zahl der Ersatzwohnungen, die angeboten werden können, sinkt und sich andererseits die Bedürfnisse der umzusetzenden Mieter ausdifferenzieren.

In den letzten Jahren sind immer mehr Wohnungsunternehmen dazu übergegangen, Teilrückbauten von Gebäuden vorzunehmen. Dabei werden sowohl einzelnen Geschosse abgetragen als auch vertikal ganze Segmente entfernt. Der Umbau der Gebäude erfolgt sowohl in bewohntem Zustand als auch nach vollständigem Freizug der Gebäude. Mit dem Teilrückbau verbunden werden nicht selten aufwändige Umgestaltungen der verbleibenden Bestände, zunehmend ist aber auch zu beobachten, dass die Unternehmen nahezu keine gebäudebezogenen Aufwertungen am verbleibenden Bestand durchführen. Dementsprechend variieren die Kosten für die Sanierung des verbleibenden Bestandes. Die reinen Rückbaukosten (brutto inkl. Nebenkosten) pro m² rückgebauter Wohnfläche lagen bei näher untersuchten Beispielfällen für Teilrückbaumaßnahmen in einer Spanne von 85 bis 130 € pro m² Wohnfläche.

4.4 Lokale Steuerungsinstrumente des Programms Stadtumbau-Ost

Das Programm Stadtumbau Ost war und ist sowohl bei der Aufwertung als auch beim Rückbau von Wohngebäuden auf die Mitwirkungsbereitschaft der Akteure angewiesen.

Kooperation mit der Wohnungswirtschaft und Steuerung des Prozesses

Als zentrales Instrument wurde mit dem Stadtumbau Ost die regelmäßige Abstimmung zwischen der Verwaltung und den wichtigsten Eigentümern in den Gebieten des DDR-Wohnungsbaus eingeführt. Zu diesem Zweck wurden fast überall informelle Gremien geschaffen, in denen die relevanten Akteure mehrmals jährlich zusammenkamen. Dass sich die kommunalen Wohnungsgesellschaften intensiv am Stadtumbau beteiligen, bestätigen 80% der Befragten, eine punktuelle Beteiligung attestieren ihnen 16%. Bei den Wohnungsgenossenschaften liegen die Werte bei 60% und 22%. Ein knappes Fünftel der Befragten sieht bei den Wohnungsgenossenschaften gar keine Beteiligung. Umgekehrt verhält es sich bei den privaten Eigentümern. Nur ein gutes Drittel sieht hier punktuelle Beteiligung, bei Wohnungseigentumsgemeinschaften sind es nur 13%. In den Großstädten ist die Beteiligung aller Akteursgruppen intensiver, in den größeren Kleinstädten am geringsten. Hierin wird die höhere Komplexität der Strukturen und die stärkere Formalisierung von Abläufen in großen Städten deutlich.

Vergleicht man die Aussagen der Beteiligten, so weisen die Abstimmungsgremien trotz ihrer Gemeinsamkeiten durchaus Unterschiede in der Reichweite auf. Teilweise werden hier die wesentlichen strategischen Fragen der Stadtentwicklung erörtert und die wichtigsten Weichenstellungen hinsichtlich der Aufwertung und des Rückbaus ausgehandelt. Teilweise handelt es sich aber auch eher um operationale Treffen, in denen vor allem konkrete Verfahrensfragen beim Fördermittelmanagement erörtert und Vorgehensweisen abgestimmt wurden.

Nach einer Phase, in der die konkreten Verfahrensfragen bei der Beantragung und Abrechnung von Mitteln aus den verschiedenen Programmen oder konkrete Verfahren beim Abbruch von Wohnungen und der Umsetzung von Mietern im Vordergrund standen, erlebten die Gremien einen Bedeutungsgewinn dadurch, dass mit der Förderung von Infrastrukturanpassungen auch die örtlichen Versorgungsbetriebe in die Abstimmungen integriert wurden. Ihre Beteiligung war auch in Hinblick auf die Maßnahmen zur Klimagerechtigkeit der Stadt erwünscht. Inzwischen lässt sich aber aufgrund der zunehmenden Routinisierung der Abläufe und aufgrund des nachlassenden Rückbautempos ganz überwiegend beobachten, dass die Häufigkeit der Treffen abgenommen hat.

In den Vertiefungsbeispielen spannt sich der Bogen von einer intensiven Zusammenarbeit in Sangerhausen über die aufgrund der Marktbelebung abgekühlte Kooperation in Halle und eher operative Abstimmungen in Demmin bis hin zum Zusammenbruch der Kommunikationsprozesse in Staßfurt. So schreibt die Staßfurter Wohnungsbaugenossenschaft in ihrer Mitgliederzeitschrift: "Die Richtung ist weg vom konsensorientierten Stadtumbau, hin zum genossenschaftlich orientierten Nutzen für unsere Mitglieder mit sozialen Aspekten" (WBG informativ, S. 12).

Ein positives Beispiel für einen kontinuierlichen Abstimmungsprozess bildet Sangerhausen. Dort war bereits im Jahr 1999 eine Lenkungsgruppe gebildet worden, in der die Stadtverwaltung, die Wohnungswirtschaft, die Versorgungsbetriebe, die Verbände sowie die politischen Parteien vertreten sind. Hier werden eher übergreifende strategische Probleme der Stadtentwicklung behandelt und die kontinuierliche (jährliche) Fortschreibung des

Stadtentwicklungskonzeptes begleitet. Hauptaufgabe ist ein breiter gesellschaftlicher Konsens zu Grundfragen der Stadtentwicklung. Zusätzlich wurde 2010 eine Koordinierungsrunde Stadtumbau geschaffen, in der Vertreter der Stadtverwaltung, der Wohnungswirtschaft und der Versorgungsbetriebe die praktische Umsetzung des Stadtumbaus koordinieren. Beide Gremien treffen sich dreimal im Jahr. Die Sitzungen werden von einem externen Büro vorbereitet und moderiert. Grundlage der Umsetzung aller Vorhaben im Stadtumbau ist eine Umsetzungsvereinbarung, die auf der Grundlage des Stadtumbaukonzeptes zwischen der Stadt, den beiden großen Wohnungsunternehmen, den Stadtwerken und den Zweckverbänden der Wasserver- und -entsorgung erstmals im Jahr 2001 beschlossen und 2011 erneuert worden ist. Die Stadt verpflichtet sich, im Gegenzug zu den Belastungen, die die Unterzeichner tragen, Förderanträge der Mitwirkenden prioritär zu behandeln.

Eigentümmoderation

Folgt man der Selbsteinschätzung der Befragten, so unternehmen die Städte bereits viel, um Investitionen in den altbaugeprägten Innenstädten zu initiieren. Fast durchgängig erfolgen ihren Angaben zufolge Ansprache und Information privater Eigentümer und Beratung. Ein "Quartiersmanagement" werde von zwei Dritteln der Städte, darunter allen Großstädten, angeboten. Mehr als die Hälfte der Kommunen gibt an, über eine Anlaufstelle für Angelegenheiten der Sanierung innerhalb der Verwaltung zu verfügen. Lediglich bei Ankäufen von Gebäuden machen die Kommunen zurückhaltende Angaben. Allerdings hielten die Angaben den Nachprüfungen in den Vertiefungsstudien nicht immer stand.

In der Regel handelt es sich bei den Angeboten nämlich nicht um ein Altbau- oder Gebietsmanagement, wie es beispielsweise im Kontext des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) oder von Kooperation im Quartier (KiQ) erprobt und in einigen Vertiefungsfällen praktiziert wurde oder wird. Im Gegenteil hat sich in vielen Kommunen eine Arbeitsteilung dergestalt herausgebildet, dass bestimmte Personen in der Verwaltung, meist unterstützt durch die Sanierungsträger, für die Sanierungsgebiete verantwortlich und andere wiederum für die Aufgaben des Stadtumbaus zuständig sind. Insofern gibt es ohne einen externen "Kümmerer" in der Regel keine "one-stop-agency" als Ansprechpartner und Betreuer im Altbaumanagement. Und übereinstimmend wird die Tätigkeit der Sanierungsträger als eher reaktiv und verwaltungsunterstützend und nicht als beratende und motivierende Vor-Ort-Tätigkeit beschrieben. Bei den oben angesprochenen Modellvorhaben wurde demgegenüber deutlich, dass ein "Kümmerer" als kompetenter Vermittler zwischen den Eigentümern und der Verwaltung agieren sollte, um erfolgreich zu sein.

Die Erfahrungen in den beiden Vertiefungsfällen, in denen ein Quartiersmanagement erprobt wurde oder wird, sind sehr unterschiedlich. Schon ab 2006 hatte man in Plauen durch ein Quartiersmanagement in der "östlichen Bahnhofsvorstadt", einem Gründerzeitgebiet, versucht, die Eigentümer zur Sanierung der Gebäude zu bewegen, hatte ein Büro vor Ort eingerichtet, die Eigentümer angesprochen, grundstücksübergreifende Lösungen angestoßen und war damit teilweise durchaus erfolgreich. Da es nicht gelang, das Gebiet insgesamt aufzuwerten und ihm ein neues Image zu geben, stehen heute teilweise sanierte Gebäude komplett leer und andere Wohnungen wurden von den Eigentümern zu niedrigen Mietpreisen angeboten, was teilweise zu einer sozialen Segregation der Mieterschaft geführt hat, die wiederum negativ auf das Image zurückwirkt.

Wie weiter oben beschrieben, initiierte in Halle-Glauchau ein Eigentümermoderator, der mit 250.000 € aus dem Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau Ost finanziert wurde, nicht nur die Eigentümerberatung und -moderation im Hinblick auf bauliche Maßnahmen, sondern flankierte dies durch Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit. Dem Moderator gelang es, einen Teil der ursprünglichen Eigentümer zu den notwendigen Sicherungsmaßnahmen an ihren Objekten zu bewegen. Mittlerweile haben sanierungswillige Kleininvestoren gezielt zahlreiche als problematisch eingestufte Objekte gekauft. In Halle wirken die gestiegene Nachfrage und eine erhöhte Investitionsneigung positiv, ein wichtiger Erfolgsfaktor in Halle-Glauchau war aber auch, dass zusätzliche Gelder für begleitende Maßnahmen zur Verfügung standen, da das Projekt durch ExWoSt und IBA²⁴ unterstützt wurde. So konnten Aktionen von Kreativen mit kleinen Beträgen aus einem Fonds unterstützt werden, die in dem Gebiet nahe der Universität für einen Imagewechsel und eine Aufbruchsstimmung sorgten. Die Mobilisierung der Zivilgesellschaft setzte nach Aussage der Verantwortlichen eine Art "geförderter Gentrifizierung" in Gang. In anderen Gebieten der Stadt entsteht das nicht spontan, auch weil dort die Mittel für eine Unterstützung solcher Initiativen derzeit fehlen.

Umsetzung der Stadtentwicklungskonzepte

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte sind inzwischen Standard im Stadtumbau und gehören bei der Städtebauförderung zu den Fördervoraussetzungen. Hinsichtlich ihrer Anreizwirkung geht es in erster Linie um die Frage, inwieweit es gelingt, mit diesem Instrument Lösungen zu finden, die von den lokalen Akteuren mitgetragen werden. Für den Stadtumbau ist ein wesentliches Güte Merkmal der Konzepte, inwieweit sie mit den wichtigsten lokalen Eigentümern und Eigentümergruppen abgestimmt sind. Zudem ist es erforderlich, dass sie von der Politik voll inhaltlich unterstützt werden und ihnen Rückendeckung seitens der Verwaltungsspitze zuteil wird. Ein Indikator für die nachlassende Abstimmungsintensität ist die Tatsache, dass man in 40% der befragten Städte über keine Zielsetzung zum Rückbau von Wohnungen in den kommenden Jahren verfügt.

An der Handhabung des Stadtentwicklungskonzeptes in Staßfurt lassen sich darüber hinaus exemplarisch gewisse Fehlentwicklungen der letzten Jahre aufzeigen, die es auch in anderen Städten gibt. Hier wird, wie in der überwiegenden Zahl der Städte, das Konzept durch ein externes Büro erarbeitet. Aber anstatt im Prozess der Konzepterstellung einen Konsens mit den Akteuren der Wohnungswirtschaft herzustellen, werden dem Text schriftliche Kommentare der kommunalen Wohnungsgesellschaft und der Wohnungsbaugenossenschaft beigelegt, die zu erkennen geben, dass die Leitungen beider Unternehmen die Festlegungen im Konzept nicht mittragen. Auch in anderen Städten ist eine gewisse Ablösung der Konzepte von der Praxis der Stadtentwicklung zu beobachten. Sie haben dann in erster Linie die Funktion, als formelle Voraussetzung für Förderanträge genutzt zu werden. Da es erfahrungsgemäß unter ungünstigen Rahmenbedingungen nicht einfach ist, verlässliche städtebauliche Kompromisse herzustellen, müssen die Anreize für eine Einigung gestärkt werden. Eine zuverlässige Grundlage kann eine schriftliche Vereinbarung der Akteure als Voraussetzung für die Zuwendungen sein.

Dass sich private Wohnungseigentümer von Gebäuden des DDR-Wohnungsbaus nur selten in den Stadtumbauprozess integrieren lassen, hat unterschiedliche, teilweise nahe liegende Gründe. Wenn es sich um private Unternehmen oder Einzeleigentümer handelt, haben sie die Objekte beim Erwerb meist fremdfinanziert und damit

²⁴ Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010.

höhere Belastungen zu tragen als die organisierte Wohnungswirtschaft. Ihr Portfolio in den Gebieten ist zu klein, um eine Umsetzung von Mietern innerhalb der eigenen Bestände zu ermöglichen. Aus einem Rückbau würde also nur eine Verlustsituation entstehen, daher will man sich auch dem Druck in dieser Richtung nicht aussetzen. Auch wenn es für die privaten Eigentümer genauso wie für die organisierte Wohnungswirtschaft eine Rentabilitätsschwelle gibt, dürfte es notleidenden Eigentümern meist schwerfallen, ihre Gläubiger vom wirtschaftlichen Sinn eines Abrisses zu überzeugen. Diese werden vielmehr stets die Restverwertung über eine Zwangsversteigerung oder über einen Verkauf anstreben.

Verhaltensänderungen sind nur dann zu erwarten, wenn entweder die Möglichkeit besteht, dass ein Großteil der durch den Abriss entstehenden Verluste durch besonders attraktive Förderangebote an anderer Stelle kompensiert werden kann, oder wenn nicht nur die Kosten des physischen Abrisses, sondern zusätzlich ein nennenswerter Teil des wirtschaftlichen Verlustes bei einem Rückbau durch die Förderung aufgefangen wird (Tilgungszuschuss). Aber ohne die Möglichkeit, durch Zwangsmaßnahmen der öffentlichen Hand eine Mitwirkung herbeizuführen, werden sich auch Eigentümer mit Vermietungsproblemen eher die Option des Verkaufs offenhalten. Tatsächlich kommt es bisher in solchen Fällen nicht selten zu wiederholtem Eigentümerwechsel, was die Möglichkeit einer Kooperation im Rahmen des Stadtumbaus weiter verschlechtert.

Die Stadt müsste in solchen Fällen den Verlauf intensiv verfolgen und bei Anordnung einer Zwangsversteigerung die Möglichkeit wahrnehmen, das Gebäude aufzukaufen, um es abzureißen. Dazu fehlen aber meist die personellen und die finanziellen Voraussetzungen.

Faktoren für eine erfolgreiche Zusammenarbeit

Für die Zusammenarbeit der Akteure gibt es eine Reihe positiver und negativer Faktoren, die sich aus der politischen und sozialen Prägung der Stadt, der persönlichen Einstellung der Akteure und aus Strukturbedingungen der lokalen Wohnungsmärkte ergeben. Positive Faktoren sind zunächst eine überschaubare Anzahl von Wohnungseigentümern und eine ähnliche Betroffenheit von den Leerstandsproblemen. Wenn sich der Bestand eines Unternehmens auf ein Gebiet beschränkt, das stark oder ganz zurückgebaut werden soll, hat sich dies bereits in der Frühphase häufig als sehr negativer Faktor für die Zusammenarbeit erwiesen. Anfängliche Versuche, in solchen Fällen Bestände zwischen Unternehmen zu tauschen, führten nicht zum Erfolg. Wenn die beteiligten Unternehmen etwa gleich große Bestände haben, lässt sich eine gleichmäßige Lastenverteilung leichter herstellen.

Wichtig für die Zusammenarbeit ist eine gute Kommunikation zwischen den Akteuren. Natürlich wird keine Unternehmensführung ihre Geschäftsgeheimnisse preisgeben, aber eine Offenheit über die Grundzüge der eigenen Vorgehensweise sollte gegeben sein. Wenn es in den Städten beispielsweise trotz bereits abgestimmter Vorgehensweise plötzlich zum Verkauf von Beständen kam, teilweise sogar von solchen, die eigentlich für den Rückbau vorgesehen waren, hat dies meist die Vertrauensbasis nachhaltig erschüttert. Daneben gibt es Akteure, die mehr auf Kooperation setzen und solche, die eher anderen die eigene Orientierung aufzwingen wollen. Allerdings scheinen unterschiedliche Temperamente und Vorgehensweisen der Geschäftsführungen einer Zusammenarbeit grundsätzlich keinen Abbruch zu tun. Im Gegenteil ließ sich mehrmals beobachten, dass in einer Stadt eine Unternehmensführung eher offensiv, die andere eher defensiv agierte. Ein positiver Faktor ist eine gegenüber dem Rückbau grundsätzlich positiv eingestellte allgemeine Stimmung in der Stadt. Sie hat in einigen Fällen den Kon-

sens der Akteure erleichtert (z. B. Weißwasser), in anderen Fällen brachten öffentliche Proteste gegen Rückbauplanungen die Akteure zusätzlich unter Druck, was die Zusammenarbeit dann durch gegenseitige Schuldzuweisungen erschwerte.

Ganz wesentlich ist auch eine möglichst breite politische Unterstützung der Stadtumbauprozesse über die Parteigrenzen hinweg. Dass auch sein Wirken allein diesen Konsens nicht ersetzen kann, tut der Tatsache keinen Abbruch, dass der Bürgermeister hierbei eine entscheidende Rolle inne hat. In einigen Städten war dieser Konsens über lange Zeiträume gegeben, was dem Stadtumbauprozess sehr zugute kam, in anderen gab es erhebliche öffentliche Auseinandersetzungen und es gibt auch Beispiele dafür, dass es der Politik über den gesamten Zeitraum hinweg nicht gelungen ist, zu einem konstruktiven Konsens in der Sache zu kommen. Letzteres lähmt den Stadtumbau außerordentlich.

Nicht unwichtig ist in diesem Zusammenhang auch das Verhältnis, das die Stadt zu ihrem kommunalen Wohnungsunternehmen pflegt. In einigen Städten wird von Seiten der Verwaltungsspitze versucht, auf die Unternehmenspolitik erheblichen Einfluss zu nehmen. Das kann vordergründig sogar im Interesse des Stadtumbaus erfolgen, indem beispielsweise die Sanierung von innerstädtischen Altbauten zur "Pflichtaufgabe" gemacht wird. Ein solches Vorgehen kann unter Umständen die wirtschaftliche Kraft des kommunalen Unternehmens unterminieren. In anderen Fällen schmälern erhebliche Gewinnabführungen an die Stadt die Handlungsspielräume der Unternehmensleitungen.

Als Erfolgsfaktoren für eine gute Kooperation nennt ein IRS-Gutachten "eine relativ überschaubare Gruppe von Machern", die sich durch "Geschlossenheit über Parteigrenzen hinweg", "Verlässlichkeit" und "Sachbezogenheit" auszeichnen. Hinzu käme im Idealfall die "Orientierung der lokalen Entscheidungsnetzwerke auf überlokale Ressourcentransfers" und ihr Verfügen über "Kanäle in die Landesregierung". Wichtig sei auch ein "Funktionieren von Elitenetzwerken", das nur eine geringe Reibung unterschiedlicher Milieus in der Stadt aufweist (Bernt/Liebmann 2013).

5. Städtebauliche Problemkonstellationen

Anhand einer Analyse der räumlichen und demografischen Entwicklungstendenzen während der letzten Jahre, auf der Grundlage der Befragungsergebnisse und ergänzt durch die Recherchen in den Vertiefungsstudien lassen sich in Bezug auf den Stadtumbau typische städtebauliche Problemkonstellationen beschreiben. Im Verlauf der Untersuchung hat sich gezeigt, dass die für die Rahmenbedingungen, Verlaufsprozesse und Ergebnisse des Stadtumbaus wichtigsten Faktoren die folgenden sind:

- wirtschaftliche und demografische Rahmenbedingungen,
- Größe und Funktion der Stadt im räumlichen Zusammenhang,
- bauliche Struktur und städtebauliche Qualitäten,
- Zusammenwirken von Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung beim Stadtumbau.

Alle vier Faktoren haben Einfluss auf die Leerstandsentwicklung und die Aufwertungs dynamik in den Städten. Sie wirken teilweise direkt (Demografie, städtebauliche Struktur), teilweise indirekt (räumlicher Zusammenhang und Funktion der Stadt) und teilweise interdependent. Die Größe einer Stadt allein erklärt nur im Fall der Großstädte die Entwicklungsrichtung fast vollständig. Bei den übrigen sind Größe, räumlicher Kontext und Funktion allein keine erklärenden Faktoren. Andererseits erweisen sich die bauliche Struktur und die städtebaulichen Qualitäten auch isoliert als starkes Explanans. So sind es in einer Reihe von Städten in erster Linie die Governance-Muster, die sie bei weitgehend ähnlichen Kontextbedingungen unterschiedliche Entwicklungspfade beschreiten lassen.

In der Realität sind die Ausprägungen der vier Faktoren außerordentlich vielfältig. Insofern muss die Komplexität der städtebaulichen Problemkonstellationen durch die Analyse auf ein für die Fragestellung sinnvolles Maß reduziert werden. Allerdings wird damit in Kauf genommen, dass die im Folgenden beschriebenen Problemkonstellationen natürlich nur in relativ grober Form die differenzierten lokalen Herausforderungen des Stadtumbaus wiedergeben. Trotzdem vermitteln sie ein Bild der sich ausdifferenzierenden Entwicklungspfade der Stadtumbaustädte. Zudem wird in einem kurzen Ausblick jeweils angedeutet, welche Entwicklungen diese Städte ohne eine Fortsetzung des Rückbaus nehmen könnten.

5.1 Großstädte

Die Großstädte bilden unter den Stadtumbaustädten ein eigenes Aggregat, da sie mehrheitlich eine Stabilisierung oder sogar ein leichtes Plus bei der Nachfrage aufweisen. Hierbei spielten Wanderungsgewinne und in den Universitätsstädten die Verkleinerung der Haushalte eine wichtige Rolle, wobei teilweise auch Sonderfaktoren (doppelter Abiturjahrgang, Wegfall der Wehrpflicht) hinzugekommen sind. Allerdings waren bei einigen Großstädten (Cottbus, Zwickau, Gera) bis zum Jahr 2011 Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen.

In Folge wachsender Haushaltszahlen nimmt in den Großstädten die Nachfrage im Altbau leicht zu, aber auch in den Neubaugebieten, die in den 1990er Jahren am stärksten von der Randwanderung betroffen waren, konnte größtenteils der Einwohnerverlust verlangsamt werden (z. B. im Vertiefungsfall Halle). Durchschnittlich liegt der Leerstand in diesem Städtetyp im Altbau nach den Angaben der Verantwortlichen bei 8%. Die Befragungsergeb-

nisse zeigen auch, dass hier erhebliche Sanierungsanstrengungen unternommen werden: In fünf von acht Großstädten, die sich an der schriftlichen Befragung beteiligt haben, wurden Mittel aus dem Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb eingesetzt. In vier Großstädten hat sich nach Aussage der Befragten der Aufwertungsprozess in allen Gebieten beschleunigt, in einer weiteren wird zumindest in einigen Gebieten eine Beschleunigung verzeichnet. Mit 6,12 € liegt die erzielbare Miete für sanierte Altbauten in diesem Städtetyp deutlich über dem Durchschnitt. In den Großstädten ist die Beteiligungsbereitschaft der privaten Eigentümer am größten.

Der DDR-Wohnungsbau hat sich in diesem Städtetyp aufgrund umfangreicher Rückbautätigkeit der Vermieter in den 2000er Jahren in der Regel weitgehend konsolidiert. Der Leerstand liegt durchschnittlich bei 12%, er tritt vornehmlich in wenig konzentrierter Form auf. In keinem Gebiet der in der Befragung erfassten Städte wird ein Anstieg des Leerstandes in den letzten fünf Jahren registriert. Dennoch weisen einige Gebiete soziale Vereinseitigungen und/oder einen deutlich höheren Altersdurchschnitt als in der Gesamtstadt auf.

Nach hohen Rückbauvolumina in den vergangenen Jahren besteht derzeit für die Wohnungseigentümer überwiegend ein geringerer Problemdruck, der Rückbau ist aus diesem Grund in den meisten Großstädten stark zurückgegangen oder ganz zum Erliegen gekommen. In einer der befragten Großstädte sind die Verantwortlichen der Meinung, der Rückbau müsse wieder beschleunigt werden. Die wirtschaftlichen Handlungsspielräume der Wohnungsunternehmen haben sich deutlich verbessert. Die großen Vermieter des DDR-Wohnungsbaus konzentrieren sich daher mehrheitlich auf gezielte Aufwertungsmaßnahmen, die der Differenzierung ihres Wohnungsangebots dienen oder auf bestimmte Nachfragergruppen wie ältere Menschen zielen.

Für die kommenden Programmjahre ergibt sich daraus: Die großen Rückbauvolumina im DDR-Wohnungsbau, die Mitte des vergangenen Jahrzehnts das Stadtumbaugeschehen prägten, sind nicht zu erwarten, auch wenn in einigen Großstädten der Rückbau auf niedrigerem Niveau fortgesetzt wird. Aufgrund mangelnder Konzentration der leer stehenden Wohnungen ist flächenhafter Rückbau derzeit kein Thema mehr. Stattdessen ist eine deutliche Zunahme des Teilrückbaus einzelner Gebäude ohne Aufzug zu beobachten, meist verbunden mit Aufwertungsmaßnahmen. Die Akteure gehen davon aus, dass die Bestände der 1950/60er Jahre bei baulicher Anpassung weiterhin nachgefragt sind. Insgesamt spielen also Aufwertung und Diversifizierung der Bestände aufgrund der besseren Marktchancen für die Unternehmen eine deutlich größere Rolle als vor ein paar Jahren.

Die Möglichkeiten zur Sanierung von Altbauten sind aktuell relativ gut, aber nach wie vor ist die Nachfrage begrenzt und verlangt Lagegunst, positive Tendenzen im Wohnumfeld und eine gute Ausstattung der Wohnungen. Ein großes ungelöstes Problem der Großstädte bilden die seit Langem leer stehenden Altbauten an verkehrsbelasteten Einfallstraßen und in anderen unattraktiven Lagen. Die derzeitige Stadtumbauphase kann für eine Intensivierung der Aufwertung genutzt werden, was sich sowohl auf den Altbau als auch auf erhaltenswerte Bestände des DDR-Wohnungsbaus beziehen kann.

Längerfristig werden ohne weiteren maßvollen Rückbau Teile des DDR-Wohnungsbestands und auch Altbaubestände in unattraktiven Lagen unter verstärktem Konkurrenzdruck kommen, da die Qualität der insgesamt auf dem Wohnungsmarkt angebotenen Wohnungen durch Aufwertungen in anderen Beständen und insbesondere auch durch umfangreicheren Neubau steigt. Insgesamt wird diese Entwicklung von einer verstärkten sozialen Ausdifferenzierung zwischen Beständen mit geringem und hohem Wohnwert begleitet. Insofern ist auch in die-

sem Stadttyp trotz einer künftig insgesamt relativ günstigen Nachfrageentwicklung längerfristig mit Rückbaubedarf zu rechnen.

Es besteht die Gefahr, dass die aktuellen positiven Nachfragetendenzen überbewertet werden. Die Intensität der Abstimmung zwischen den Akteuren hat nachgelassen, obwohl sie grundsätzlich nach Aussage der Verantwortlichen sehr hoch ist. In 60% der Städte dieses Stadttyps gibt es keine abgestimmte Zielstellung zum Rückbau mehr, in den übrigen 40% ist sie niedriger als in den letzten fünf Jahren.

5.2 DDR-Aufbaustädte und durch Nachkriegsbebauung geprägte Städte

Diese Städte sind durch ein starkes Übergewicht der Wohnungsbestände geprägt, die nach dem Krieg errichtet worden sind. Das ist einerseits kriegsbedingter Zerstörung der Altbausubstanz geschuldet (z. B. Vertiefungsfälle Demmin und Neubrandenburg), teilweise aber auch Ergebnis einer starken Bautätigkeit im Zuge der Industrialisierungspolitik zur DDR-Zeit. Diese Städte sind in unserer Befragung mit 10% vertreten. Unter ihnen sind auch die "Pioniere" des Stadtumbaus, die unter wirtschaftlichen Strukturbrüchen und Abwanderung bereits sehr früh und ausgeprägt zu leiden hatten. Daher haben sie in der Regel bereits am Ende der 1990er Jahre mit dem Rückbau begonnen (z. B. Vertiefungsfall Weißwasser).

Die übersichtliche Zahl der Wohnungseigentümer erleichtert ein abgestimmtes Vorgehen, weshalb man im Rückbauprozess relativ gut vorangekommen ist und was in einigen Fällen sogar ansatzweise flächenhaften Rückbau ermöglicht hat. Die Leerstände in den DDR-Wohnungsbeständen liegen bei 9%. Auch in innerstädtischen Lagen haben die Wohnungsunternehmen mehr Gestaltungsspielräume, weil dort kriegs- oder nachkriegsbedingte Lücken durch Nachkriegsbauten ersetzt worden sind (z. B. Vertiefungsfall Neubrandenburg). Die durchschnittlich erzielbare Miete im DDR-Wohnungsbau liegt in diesem Städtetyp mit fast 5 € am höchsten.

Im meist eher kleinen Altbausegment sind überwiegend ein guter Sanierungsfortschritt und eine gute Vermietungssituation zu verzeichnen. Die Leerstände liegen bei 7%, die erzielbare Miete für sanierte Altbauten leicht über dem Durchschnitt. Mittel aus dem Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten wurden in diesen Städten nur selten eingesetzt. Die Mehrzahl der Verantwortlichen ist der Meinung, das Tempo des Aufwertungsprozesses habe sich in den letzten Jahren nicht verändert.

Für die kommenden Programmjahre ergibt sich: Da derzeit zumeist kein hoher und vor allem kein konzentrierter Leerstand zu verzeichnen ist und das Rückbautempo entsprechend gedrosselt wurde, sind nur 13% der Befragten der Meinung, es müsse wieder erhöht werden. Das Hauptinteresse der Wohnungswirtschaft, die sich auch in diesen Städten wirtschaftlich erholt hat, wird die Aufwertung der Nachkriegsbestände bleiben. Es geht dabei vor allem um eine Diversifizierung (durch Teilrückbau, Umbau, Grundrissanpassung). Nur punktuell engagieren sich Wohnungsunternehmen auch im Altbaubestand (z. B. Vertiefungsfall Demmin).

Längerfristig wird es besonders in stark schrumpfenden Städten ohne weiteren Rückbau durch den starken Rückgang der Nachfrage zu einem deutlichen Anstieg der Leerstände im DDR-Wohnungsbau und zu einer angespannteren wirtschaftlichen Situation der großen Vermieter kommen. Der in diesem Stadttyp relativ gering vorhandene Altbau wird dagegen abgesehen von Fällen mit baulichen Mängeln und unattraktiven Lagen aufgrund

des geringen Angebots unterdurchschnittlich von dem Nachfragerückgang in der Stadt betroffen sein. Allerdings sind Investitionen für die Eigentümer von noch unsanierten Altbauten aufgrund des niedrigen Mietniveaus ohne Förderung nur in den seltensten Fällen rentabel.

Grundsätzlich sind sich die Eigentümer darüber im Klaren, dass der Rückbaubedarf wieder anziehen wird. Für weitere Abrisse sind disponible Bestände grundsätzlich vorhanden. Hierfür müssen rechtzeitig räumliche Schwerpunkte festgelegt werden, wobei auch weiter flächenhafte Lösungen gesucht werden sollten. Die derzeit noch dispers vorhandenen Leerstände im DDR-Wohnungsbau werden ohne weiteren Rückbau aufgrund des längerfristig zu erwartenden sehr starken Nachfragerückgangs stark ansteigen. Sie werden sich zunehmend auf Bestände und Gebiete konzentrieren, die Lagenachteile oder ein ungünstiges Preis-Leistungsverhältnis aufweisen oder die aus Sicht der Nachfrager keine Perspektiven haben.

5.3 Schrumpfende Klein- und Mittelstädte mit hohem Altbauleerstand und stabilerem DDR-Wohnungsbau

Die bauliche Struktur dieser Städtegruppe, in der Stichprobe zur Befragung mit 18% vertreten, ist sehr unterschiedlich. Es handelt sich um Städte mit einer überwiegend denkmalgeschützten Altbausubstanz aus der Zeit vor 1870, um gründerzeitlich geprägte Städte und auch um solche mit gemischter, teilweise auch nicht unbedingt historisch wertvoller Altbausubstanz. Bei allen Unterschieden ist ihnen eins gemeinsam: Je nach der Intensität des baulichen Niedergangs der Altbausubstanz vor und nach der Wende hat sich eine relativ stabile Nachfrage im DDR-Wohnungsbestand herausgebildet und bis heute verfestigt. Zwar gelangen im Altbau Sanierungserfolge in den Kernbeständen, darüber hinaus blieb die Aufwertung aber meist nur sehr punktuell und es existieren nach wie vor hohe bis sehr hohe Leerstände. Der durchschnittliche Leerstand im Altbau liegt bei 23%.

Zwar stoßen sanierte Altbauwohnungen grundsätzlich auf eine recht stabile Nachfrage, diese bleibt aber begrenzt und konzentriert sich auf bestimmte Lagen oder gute Wohnqualität. Mieterhaushalte ziehen zum großen Teil nach wie vor Quartiere des DDR-Wohnungsbaus dem Altbau vor. Damit übertrifft das Angebot an sanierungsbedürftiger Altbausubstanz stark die Nachfrage (z. B. Vertiefungsfall Plauen). Mit 4,70 € liegt die erzielbare Miete für sanierte Altbauten in diesem Städtetyp deutlich unter dem Durchschnitt. In fast 80% dieser Städte wurden Mittel aus dem Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten eingesetzt, man versucht also, gegenzusteuern. Doch die Rahmenbedingungen scheinen den Aufwertungsprozess insgesamt stark zu bremsen, denn nur in diesem Städtetyp wird von den befragten Verantwortlichen mehrheitlich eine Verlangsamung des Sanierungstempos registriert. Es bleibt ein struktureller Angebotsüberhang, teilweise bestehend aus denkmalwerter Bausubstanz, der sich in absehbarer Zeit weder durch Aufwertung (fehlende Mittel/schwacher Markt) noch durch Abriss (keine Instrumente) beseitigen lassen wird.

Dagegen präsentiert sich das Segment des DDR-Wohnungsbaus in diesen Städten überwiegend recht konsolidiert. Der durchschnittliche Leerstand liegt bei 7%. Aktuell wird hier von den Akteuren kaum Rückbaupotenzial gesehen (Vertiefungsfall Pöbneck). Trotzdem halten es immerhin 39% der Verantwortlichen für erforderlich, das Rückbautempo zu erhöhen. Mit einer Veränderung der Nachfragepräferenzen wird eher langfristig gerechnet, weshalb eine Sicherung denkmalwerter und stadtbildprägender Altbauten für längere Zeiträume als sinnvoll erachtet wird.

Der auch langfristig zu erwartende starke Rückgang der Nachfrage in diesen Städten wird sich ohne weiteren Rückbau in stark erhöhten Leerständen niederschlagen. Die Vermieter des DDR-Wohnungsbaus sind aufgrund des professionellen Hintergrunds und der Möglichkeit der Querfinanzierung zwischen Beständen besser aufgestellt als private Kleineigentümer, auf die rückläufige Nachfrage zu reagieren. Hinzu kommt, dass das Wohnungsangebot im DDR-Wohnungsbaus in diesem Stadttyp teilweise nicht marktdominierend, sondern begrenzt ist. Allerdings werden sich auch die Vermieter des DDR-Wohnungsbaus, wenn keine Fortsetzung des Rückbaus erfolgt, auf längere Dauer den Auswirkungen des massiven Nachfragerückgangs in der Stadt nicht entziehen können und nach einer zunächst noch relativ stabilen Phase nach und nach, spätestens ab etwa 2020, mit spürbar weiter ansteigenden Leerständen und einer starken sozialen Segregation in ihren Beständen konfrontiert werden.

Im Altbau wird sich die Situation der Mehrheit der Vermieter weiter verschlechtern, da die Vermietung insgesamt, auch bei sanierten Gebäuden, schwierig ist und sich immer weiter verschlechtert. Investitionen bei unsanierten Gebäuden (und in den 1990er Jahren sanierten Gebäuden mit zunehmendem Instandhaltungsbedarf) sind ohne Förderung nur in sehr begrenztem Umfang möglich. Je nach Struktur der bisherigen Sanierung der Altbaugebiete werden sich die Leerstände auf Gebiete mit unattraktiven Beständen konzentrieren oder flächenhaft über verschiedene Altbaugebiete verteilen, wobei auch sanierte Altbauten in erheblichem Maß von steigenden Leerständen betroffen sein werden. Große Teile des Altbaubestands in diesen Städten sind (weitgehend unabhängig von der Entwicklung im DDR-Wohnungsbestand) ohne greifbare Perspektive und die privaten (Klein-)Vermieter in einer sehr ungünstigen wirtschaftlichen Situation. Es besteht die Gefahr, dass Teile der Innenstädte von einer baulichen Fragmentierung und sozialen Schieflagen erfasst werden.

Für die kommenden Programmjahre ergibt sich daraus: Je nach Schrumpfungsperspektive können Altbausanierung und -sicherung verstärkt werden. Es wird aber vermutlich kein Weg am Abriss oder dem Liegenlassen von Altbaubestand vorbeiführen. Ob es gelingt, die wohnungswirtschaftlichen Unternehmen in die Aufwertungsbemühungen einzubinden, hängt in erster Linie von deren Geschäftspolitik ab. Die wirtschaftliche Kraft der Unternehmen dürfte das in der Regel zulassen. Bisher ist deren Beteiligungsbereitschaft in diesem Stadttyp nach Aussage der Kommunalverantwortlichen aber am geringsten.

5.4 Schrumpfende Klein- und Mittelstädte mit hohen und teilweise zunehmenden Leerständen in allen Marktsegmenten

Aufgrund eines sehr starken Bevölkerungsrückgangs, oftmals gepaart mit Funktionsverlusten und wirtschaftlichem Strukturwandel, nimmt in einer Reihe von Städten, in unserer Stichprobe 32%, nach wie vor die Zahl der Haushalte kontinuierlich ab. Hierbei handelt es sich meist um kleinere Städte, deren Zentren teilweise durch historisch wertvolle Altbausubstanz (Vertiefungsfall Altenburg), einfache Altbausubstanz (Vertiefungsfall Luckenwalde) und teilweise durch Gebäude gemischter Baualtersklassen (Vertiefungsfall Staßfurt) geprägt sind. Meist sind baugeschichtlich wertvolle Gebäude und im Innenstadtkern neben öffentlichen auch Wohn- und Geschäftshäuser saniert worden. Teilweise stehen sie aber (wieder) leer, hoch ist auch der Gewerbeleerstand. In den Randbereichen der Innenstadt ist seit Jahren ein hoher Sanierungsrückstau zu konstatieren.

Im Durchschnitt dieser Städte liegt der Leerstand im Altbau mit 20% nur wenig über dem im DDR-Wohnungsbestand mit 18%. Die Entwicklungsverläufe in diesen Städten sind uneinheitlich, das zeigen auch die Einschätzungen in der Befragung der Kommunen: So geben 47% der Befragten an, der Sanierungsprozess habe sich in den letzten fünf Jahren beschleunigt, aber 34% registrieren die gegenteilige Tendenz. Angesichts des hohen Problemdrucks ist es verwunderlich, dass nur unterdurchschnittlich häufig Mittel aus dem Programmbe- reich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten eingesetzt werden.

Aufgrund massiver Bevölkerungsverluste ist in den vergangenen Jahren meist nicht unerheblicher Rückbau in den Beständen aus den 1970er und 1980er Jahren erfolgt, aber trotz des Problemdrucks oft wenig konsequent, sodass kaum flächenhafte Ansätze umgesetzt wurden. Die 1950er- und 1960er-Bestände werden aktuell noch weitgehend nachgefragt, ihre Perspektive ist jedoch ungewiss. Auch hinsichtlich der Leerstandsentwicklung im DDR-Wohnungsbestand ist die Entwicklung uneinheitlich: Von den Befragten registrieren 37% ein Ansteigen des Leerstands in den letzten fünf Jahren, 42% einen Rückgang. Fast drei Viertel der Befragten sind der Meinung, der Rückbau müsse beschleunigt werden. Trotzdem verfügt man in fast 40% der Städte dieses Typs über keine abgestimmte Zielsetzung zum Rückbau.

Teilweise reduzieren geringe Mieteinnahmen von durchschnittlich 4,25 € und hohe Leerstandskosten den Hand- lungsspielraum der Wohnungswirtschaft. In Einzelfällen führt das an den Rand der Insolvenz. Besonders in Kleinstädten (zwischen 20.000 und 30.000 Einwohner) stellt sich für die Wohnungsunternehmen das Problem, dass sie bei fortgesetzten Abrissen an die Grenzen eines rentabel zu bewirtschaftenden Portfolios stoßen. Sie verfügen zwar über relativ viel innerstädtische Altbauseubstanz, zu deren Sanierung fehlt es dem lokalen Woh- nungsmarkt aber an zahlungskräftiger Nachfrage und den Unternehmen an Finanzkraft. Beim Realsteuerein- kommen und bei der Kaufkraft liegt dieser Städtetyp ganz hinten, bei der Arbeitslosenquote ganz vorn.

Für die kommenden Programmjahre ergibt sich daraus: Bei der Aufwertung der Altbaubestände müssen klare Prioritäten gesetzt werden. Allerdings sind die wirtschaftlichen Handlungsspielräume aller Akteure, einschließlich der Kommunen selbst, enorm eingeschränkt. Hier sind Unterstützung und Anreize besonders gefragt, um den Prozess in Gang zu halten.

Wird der Rückbauprozess in diesen Städten nicht fortgeführt, ist insbesondere in Städten mit künftig besonders starken Nachfragerückgängen mit einer dispersen Zunahme der Leerstände in nahezu allen Wohnungsmarkt- segmenten zu rechnen. Bereits vorhandene Leerstandskonzentrationen in benachteiligten Lagen werden sich weiter ausbreiten und in der Folge auch heute noch als relativ stabil bewertete Lagen in Mitleidenschaft ziehen.

5.5 Schrumpfende Klein- und Mittelstädte mit niedrigen oder abnehmenden Leerständen in allen Marktsegmenten

Aus der Kommunalbefragung lässt sich der Teil der Städte, denen eine deutliche Reduzierung der Leerstände in allen Marktsegmenten gelungen ist, auf rund 22% schätzen. Es befinden sich darunter altbaugeprägte Städte und Städte mit gemischter Bauseubstanz, mehrheitlich handelt es sich um Kleinstädte. In dieser Gruppe befinden sich "Vorzeigestädte" der Länder, die teilweise mit einer klugen Sanierungspolitik schon frühzeitig erfolgreich Förder-

mittel akquirieren konnten oder die durch Sonderfaktoren, wie etwa die IBA in Sachsen-Anhalt, von zusätzlichen Finanzhilfen profitieren konnten.

In den meisten Fällen wurden die Erfolge trotz ebenso ungünstigen wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen errungen wie sie für weniger erfolgreiche Städte kennzeichnend sind. Das gute Vorankommen verdankt sich zielstrebigem und weniger konfliktreich als konstruktiv agierenden Netzwerken von lokalen Akteuren (z. B. Vertiefungsfall Sangerhausen). Große Sanierungsfortschritte wurden in diesen Städten bereits in den 1990er Jahren gemacht, vielleicht erklärt sich daraus, dass der Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb nur leicht überdurchschnittlich genutzt wird und dass aktuell von den Verantwortlichen nur ein eher durchschnittliches Sanierungstempo gesehen wird.

Parallel zum Rückbau wurde in diesen Städten die Altbausubstanz aufgewertet, wobei eine förderliche Rolle gespielt hat, dass das altbaugeprägte innerstädtische Wohnungsangebot bei den bürgerlichen Nachfragern auf breite Akzeptanz stieß. Eine starke soziale Segregation gegenüber den DDR-Wohnungsbeständen konnte weitgehend vermieden werden. Wesentlich für einen Rückgang der Leerstände waren eine konsequente Rückbautätigkeit und mit Weitsicht agierende konsensorientierte Wohnungsunternehmen.

Allerdings ist die Lage auch in diesem Städtetyp nicht durchweg ungetrübt positiv: So wird ein Sinken der Leerstände zwar von 50% der Befragten registriert, aber ein gutes Viertel stellt auch die gegenteilige Tendenz, wenn auch auf niedrigem Niveau, fest. Ein weiteres Viertel sieht keine Veränderung in den letzten fünf Jahren. Immerhin sind 27% der Befragten der Meinung, der Rückbau müsse beschleunigt werden.

Für die kommenden Programmjahre ergibt sich daraus: Entscheidend wird sein, dass die erfolgreichen Städte in ihrer Aufmerksamkeit für die weitere Entwicklung nicht nachlassen und die entsprechenden Schritte rechtzeitig einleiten. Aber auch hier wird man beim Rückbau im DDR-Wohnungsbau an Grenzen stoßen. Vielleicht gelingt es dann in dem einen oder anderen Fall, Überlegungen zu Unternehmensfusionen praktisch vorzubereiten, denn auch die erfolgreichen Kleinstädte werden einen weiteren Schrumpfungsprozess verkraften müssen.

Gelingt eine Fortsetzung des Rückbauprozesses nicht und wird der bisher für diese Städte kennzeichnende Konsens im Stadtumbauprozess aufgekündigt, wird auch in diesen Städten - angesichts des auch dort erfolgenden Nachfragerückgangs - mit einem schnellen Anstieg der Leerstandszahlen zu rechnen sein. Von den Leerstandszuwächsen können dabei je nach lokaler Situation alle Mietwohnungsbestände und Vermietergruppen betroffen sein. Von den 1980er-Jahre-Siedlungen am Stadtrand über die Bestände der 1950er und 1960er Jahre, denen es im Zuge eines Generationswechsels an Nachfragern fehlen könnte, bis hin zum Altbaubestand.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.1 Bisher Erreichtes und künftige Herausforderungen für das Förderprogramm Stadtumbau

Der Stadtumbau Ost ist seit dem Jahr 2002 das wichtigste stadtentwicklungspolitische Förderprogramm in Ostdeutschland. Bereits die Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost im Jahr 2008 hat gezeigt, dass dieses entsprechend seiner wesentlichen Zielsetzungen zu einer Stabilisierung der Wohnungsmärkte und zur Stärkung der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte beigetragen hat (vgl. BMVBS/BBR 2008). So ist die Zahl der leer stehenden Wohnungen seit Beginn des Programms gesunken, was hauptsächlich auf die realisierten Abrissmaßnahmen zurückzuführen ist. Insgesamt wurden bis zum 30.06.2013 in den neuen Ländern ca. 321.000 Wohnungen abgerissen. Wesentliches flankierendes Instrument zur Realisierung des Abrissvolumens war die Altschuldenentlastung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz (AHG). Der Rückbau hat sich auf industriell errichtete Wohnsiedlungen aus den 1960er bis 1980er Jahren konzentriert. Adressiert wurde hauptsächlich die organisierte Wohnungswirtschaft, die auch am stärksten von den Leerstandszuwächsen betroffen war.

Neben dem Rückbau hat sich das Programm Stadtumbau Ost in den letzten Jahren zunehmend der weiteren Aufwertung der Innenstädte zugewandt. Mit dem Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten wurden wichtige zusätzliche Impulse gesetzt, um die Wiederinwertsetzung noch leer stehender unsanierter Altbauimmobilien zu unterstützen.

Als Steuerungsinstrument hat sich das Integrierte Stadtentwicklungskonzept durchgesetzt, das als informelles Planwerk seine Wirkungsmacht auf den Konsens der Wohnungsmarktakeure und die Zustimmung der Politik gründet. Parallel entstanden fast überall Abstimmungsgremien zwischen Vertretern der Stadt und der Wohnungswirtschaft, die ab der Mitte des Jahrzehnts zunehmend durch Vertreter der Versorgungsunternehmen und anderer Akteure der Infrastrukturversorgung ergänzt wurden. Ihre steuernde Funktion war unterschiedlich ausgeprägt. In den letzten Jahren hat die Intensität ihrer Arbeit vielerorts nachgelassen.

Die zum Beginn des Stadtumbauprozesses definierten Rückbauziele wurden im Wesentlichen erreicht. Die Mittel aus der Härtefallregelung des AHG sind zum größten Teil abgerufen worden. Die Wohnungsunternehmen, die den Wohnungsabriss realisiert haben, konnten sich aufgrund der gesunkenen Leerstandszahlen mehrheitlich wirtschaftlich konsolidieren und sind wieder handlungsfähig. Die Mehrheit wendet sich der qualitativen Entwicklung ihrer Bestände zu. Bis auf wenige Ausnahmen hat der Rückbau in den letzten Jahren stark abgenommen. Eine kurzfristige Intensivierung des Rückbaus wird von der Mehrheit der Unternehmen derzeit nicht erwogen.

Diese Entwicklungen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Stadtumbau in Ostdeutschland angesichts der künftigen demografischen Entwicklung und der wieder stark ansteigenden Leerstände vor Herausforderungen steht, die vielerorts die Probleme zu Beginn des Stadtumbauprozesses im Jahr 2002 - wenn auch in anderer Form - übertreffen. So werden Leerstände, die sich vormals deutlich in bestimmten städtischen Teilräumen konzentrierten, zunehmend diffundieren und alle Vermietergruppen auf dem Wohnungsmarkt betreffen.

Eine weiterhin verlässliche Mittelausstattung des Programms Stadtumbau Ost mindestens auf dem heutigen Niveau und eine stärkere Nutzung der Möglichkeiten der Wohnraumförderung der Länder sind daher notwendige Voraussetzungen, um auch diese Herausforderungen zu meistern.

Unterschiedliche Entwicklungsdynamik von Städten

In der ersten Phase des Stadtumbaus konnte in den ostdeutschen Städten von flächendeckend nahezu ähnlichen Problemkonstellationen und Handlungserfordernissen ausgegangen werden. Demgegenüber hat sich die Entwicklung der Städte in den neuen Ländern in den zurückliegenden zehn Jahren deutlich ausdifferenziert. Während vor allem die kleineren Mittelstädte und Kleinstädte von stärkeren Bevölkerungsrückgängen betroffen waren, konnten sich die Großstädte und einige große Mittelstädte nach hohen Bevölkerungsverlusten in den 1990er Jahren in ihrer demografischen Entwicklung größtenteils stabilisieren und zum Teil sogar wachsen. Die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung hängt dabei vor allem vom Ausmaß der Funktionsverluste oder -gewinne ab, die die Städte in den letzten zwei Jahrzehnten erfahren haben (Verlust oder Zugewinn ökonomischer, administrativer, militärischer oder sozialer Funktionen).

Mit Blick auf die künftige Entwicklung der Städte ist festzustellen, dass sich - abgesehen von einigen wenigen großstädtischen Wachstumskernen - die Schrumpfung als vorherrschender Entwicklungstrend in den neuen Ländern fortsetzen wird, sich aber in ihrer Ausprägung zwischen den Städten deutlich ausdifferenziert (vgl. Kapitel 2).

Künftige Leerstandsentwicklung

Die unterschiedliche Entwicklungsdynamik der Städte spiegelt sich auch in differenzierten Leerstandsentwicklungen wider. Zum Beginn des Stadtumbauprozesses Anfang der 2000er Jahre war nach einer Phase intensiver Neubautätigkeit und großer Modernisierungsanstrengungen im Bestand bei gleichzeitig hohen Abwanderungsverlusten ein enormes Überangebot auf allen Wohnungsmärkten der neuen Länder entstanden. Im Ergebnis des Stadtumbauprozesses konnte der Wohnungsleerstand in verschiedenen Gebieten deutlich gesenkt werden. Doch insbesondere in jenen Klein- und Mittelstädten, die in den zurückliegenden Jahren weiterhin hohe Abwanderungsverluste zu verzeichnen hatten, ist der Leerstand trotz hoher Abrisszahlen weiter angewachsen. In anderen Städten ist angesichts der gesunkenen Abrissdynamik inzwischen wieder ein Ansteigen des Leerstandes festzustellen. Auch in peripher gelegenen und infrastrukturell ausgedünnten ländlichen Räumen ist in der Regel von zunehmenden Leerständen auszugehen.

Dies sind deutliche Anzeichen dafür, dass künftig wieder zunehmend große Teile der neuen Länder von einem erheblichen Anstieg des Leerstandes betroffen sein werden, auch wenn der Rückbau von Wohnungen fortgesetzt wird. Da die durchschnittliche Haushaltsverkleinerung die rückläufigen Bevölkerungszahlen nicht mehr kompensiert, schlagen sich die demografischen Prozesse in den neuen Ländern zunehmend stärker in Nachfragerückgängen nieder. In Gebieten mit relativ geringem Nachfragerückgang hingegen wird der Zugang an Wohnungen aufgrund von Bautätigkeit in höherem Maß zum Anstieg des Leerstands beitragen.

Die Leerstände - und damit zumeist verbunden eine sinkende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Vermieter - werden insbesondere in Gebieten mit (bereits heute) starken Nachfragerückgängen deutlich zunehmen. Sie werden sich von dort räumlich über große Teile der neuen Länder ausbreiten und erhebliche Teile des Wohnungsbestands treffen. Schwierige Konstellationen zur Beseitigung des Leerstands werden daher künftig wieder wesentlich häufiger und räumlich verbreiteter auftreten.

Um den Leerstand in Ostdeutschland konstant zu halten, wäre bis 2020 jährlich ein Abgang bzw. Abriss in einem Umfang von ca. 42.000 Wohnungen notwendig. Dies entspricht etwa den Spitzenwerten des Rückbaus im Rahmen des Stadtumbaus Ost in den Jahren 2004 bis 2007. Von 2021 bis 2030 ergäbe sich ein Abrissbedarf von rund 52.000 Wohnungen pro Jahr, um eine Zunahme des Leerstands zu verhindern.

Teilräumliche Entwicklungstendenzen

... in innerstädtischen Altbauquartieren

Die Umsetzung des Stadtumbaus hat sich in den letzten Jahren zunehmend auf die Aufwertung innerstädtischer Altbauquartiere konzentriert. Durch die Bündelung von Programmen der Städtebauförderung, weiteren Investitionsanreizen und privaten Mitteln ist es in den vergangenen 20 Jahren gelungen, erhebliche Teile des ostdeutschen Altbaubestandes wieder in Wert zu setzen. Doch allen Sanierungserfolgen zum Trotz ist der Leerstand im Altbaubestand in den meisten Städten im Vergleich zur Gesamtstadt nach wie vor überdurchschnittlich hoch. In den gründerzeitlichen Stadterweiterungen fehlen vielfach die Investitionskraft und die Nachfrage, um die oft viele Jahre unbewohnten bzw. unbewohnbaren Wohnungen zu revitalisieren. Hinzu kommen die Phänomene der "sekundären Erosion", weil bereits modernisierte Wohnungen heute am Markt nicht mehr konkurrenzfähig sind. Lageungunst führt bei unsanierten Altbauwohnungen aufgrund des Wohnungsüberhangs fast automatisch zur Unvermietbarkeit. Das Mietniveau bewegt sich in den Städten in einer Höhe, die umfassende Sanierungen leer stehender Wohngebäude ohne öffentliche Förderung in der Regel wirtschaftlich nicht darstellbar macht. Im Ergebnis führte dies dazu, dass trotz weiterer Aufwertungsmaßnahmen ein großer Teil des Sockelleerstandes im Altbaubestand auch in den vergangenen zehn Jahren nicht abgebaut werden konnte.

Die in den nächsten Jahren steigenden Leerstände werden auch den innerstädtischen Altbau - insbesondere in weniger guten Beständen und Lagen - betreffen. Die größte Herausforderung im Stadtumbau besteht damit in den nächsten Jahren darin, weitere Impulse für die Erneuerung der zukunftsfähigen Bestände insbesondere in den Innenstädten zu setzen sowie einen Weg zu finden, wie mit leer stehenden, unsanierten Altbaubeständen umgegangen werden soll, für die langfristig keine Nachfrage zu erwarten ist.

... in den DDR-Wohnsiedlungen

In den Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus wurde durch intensiven Rückbau vor allem im Zeitraum 2002 bis 2008 eine deutliche Reduzierung des Leerstandes erreicht. Im Durchschnitt haben sich die Leerstände bei den GdW-Unternehmen, die die übergroße Mehrzahl der Wohnungsabrisse realisiert haben, fast halbiert. Anfänglich oft stärkere teilräumliche Ballungen der Leerstände in den Plattenbaugebieten haben dennoch nur in wenigen

Fällen zu einem konsequenten flächenhaften Abriss von Teilgebieten geführt. Trotz des nach wie vor erheblichen Überangebotes an Wohnungen konnte ein Mietpreisverfall in aller Regel verhindert werden.

Heute differenzieren sich die Entwicklungen in diesen Siedlungen zunehmend aus. Ein Indiz dafür sind die im Durchschnitt höheren Leerstände in den Wohnungsbeständen aus den 1980er Jahren, obwohl gerade dort in den letzten Jahren die höchsten Abrissvolumina realisiert wurden. Wenn trotz hoher Abrisszahlen weiterhin hohe Leerstände auftreten, ist dies ein Zeichen für die fragile Marktposition dieser Siedlungsbestände. Teilweise hat in diesen Siedlungen auch eine wahrnehmbare soziale Entmischung eingesetzt. Die meisten Siedlungen der 1960er und 1970er Jahre weisen demgegenüber deutlich geringere Leerstände auf und sind durch eine weitgehend sozial stabile, aber überdurchschnittlich alte Bewohnerschaft geprägt. Es stellt sich jedoch die Frage, wie ein unweigerlich einsetzender hoher natürlicher Bevölkerungsverlust in diesen Siedlungen kompensiert werden kann.

Leerstandskonzentrationen zeigen sich derzeit in den Wohnsiedlungen aus der DDR-Zeit vor allem in den oberen Etagen von Gebäuden ohne Aufzug. Teilweise werden solche Wohnungen von den Wohnungsunternehmen aus der Vermietung herausgenommen und stillgelegt oder den Bewohnern des Hauses als Abstellräume angeboten. Stilllegungen ganzer Gebäude sind demgegenüber bisher noch die Ausnahme. Steigen die Wohnungsleerstände in Ostdeutschland in den nächsten Jahren wieder an, ist in vielen industriell errichteten Wohnsiedlungen wieder mit steigenden Leerständen zu rechnen. Dies dürfte insbesondere die Bestände der 1980er Jahre betreffen. Damit wird auch das Thema des Rückbaus im industriell errichteten Bestand aus der DDR-Zeit wieder an Brisanz gewinnen.

6.2 Rahmenbedingungen und Anpassungsbedarf in der zukünftigen Ausgestaltung des Förderprogramms Stadtumbau Ost

Angesichts der aufgezeigten Rahmenbedingungen der künftigen Entwicklung ist eine Fortführung des Förderprogramms Stadtumbau Ost unabdingbar. Sie muss aber – wie im Folgenden dargestellt wird – verbunden werden mit einer Neujustierung der Förderschwerpunkte und der Instrumente der Umsetzung. Es droht ansonsten die Gefahr, dass Leerstände wieder zunehmend und unkontrolliert das Bild der ostdeutschen Städte bestimmen, dass die soziale Spaltung der Städte zunimmt und dass wichtige Herausforderungen wie die energetische Modernisierung und die altersgerechte Anpassung der Bestände nicht in ausreichendem Umfang und in ausreichender Qualität gelingen.

Bezogen auf die oben beschriebenen differenzierten Entwicklungstendenzen in den Städten ergeben sich für die Fortführung des Stadtumbaus unterschiedliche Handlungsbedarfe:

- In den wenigen, insbesondere größeren Stadtumbaustädten (allerdings mit hohem quantitativen Gewicht ihrer Wohnungsbestände im Verhältnis zur Summe der Wohnungen aller Stadtumbaustädte), die kaum noch schrumpfen oder sogar leichte Wachstumstendenzen aufweisen, gibt es nach wie vor stadumbaurelevante Problemlagen, wie lokale Leerstandshäufungen oder Sanierungsstau in einzelnen Stadtquartieren. Diese werden sich ohne Unterstützung durch die staatliche Förderung nicht auflösen. Allerdings können hier Finanzierungslücken am ehesten durch Förderangebote geschlossen werden.

- In der Mehrzahl der ostdeutschen Stadtumbaustädte, die auch künftig spürbare Schrumpfungprozesse bewältigen müssen, wird weiterhin ein erheblicher Wohnungsrückbau erforderlich sein. Dieser muss nicht nur auf die zu erwartenden Nachfragerückgänge reagieren, sondern auch zusätzliche Leerstände kompensieren, die entstehen, wenn im Zuge des Stadtumbaus noch unsanierte, leer stehende Altbauten saniert und wieder dem Markt zugeführt werden und dafür möglicherweise an anderer Stelle Investitionen entwertet werden und Wohnungen leer fallen. Das Programm Stadtumbau Ost kann in diesen Städten einen Beitrag dazu leisten, sie in ihrer Funktion und Stadtstruktur langfristig zu stabilisieren.
- Etwa ein Drittel der Stadtumbaustädte bilden Städte, die in Folge weitreichender Funktionsverluste und starker Abwanderungen auch künftig mit massiven Schrumpfungsprozessen konfrontiert sein werden. Damit werden eine weiterhin stark sinkende Wohnungsnachfrage und stark ansteigende Leerstandszahlen verbunden sein. Diesen wird man nachhaltig nur mit flächenhaften Rückbauansätzen begegnen können. In Quartieren mit einer dauerhaften Nutzungsperspektive hingegen sollten Eigentümer trotz der gesamtstädtisch problematischen demografischen Entwicklung bei der Aufwertung ihrer Bestände unterstützt werden, um den Bewohnern der Stadt Zukunftsperspektiven zu vermitteln.

Es ist erforderlich, dass der künftige Stadtumbau auf diese differenzierten Problemlagen und die damit verbundenen unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten der lokalen Wohnungsmarktakteure reagiert. Er muss bezogen auf die unterschiedlichen Problemlagen jeweils die Fragen beantworten:

- Welche Maßnahmen sind in welchen Beständen jeweils möglich und sinnvoll (bezogen auf Aufwertung öffentlicher Räume, die Sanierung des Bestandes und den Rückbau)?
- Welche Akteure sind in der Lage, am künftigen Stadtumbau mitzuwirken?
- Welche Prioritätensetzungen sind im Stadtumbau erforderlich?
- Welche Anreize können welche Wirkung erzielen?

Die Justierung der Förderanreize zum Rückbau steht vor einem mehrfachen Dilemma:

1. Angesichts der positiven Tendenzen in den größeren Städten, deren Repräsentanten auch die "opinion leader" sind, und verstärkt durch die Zensusergebnisse, die dazu führten, dass die Leerstandszahlen in allen ostdeutschen Ländern nach unten korrigiert wurden, droht auf Bundesebene eine Unterschätzung der Herausforderungen, die in den kommenden Jahren auf die Städte und Gemeinden der neuen Länder zukommen werden, auch wenn diese heute noch nicht überall sichtbar werden.
2. Angesichts gesunkener Leerstandszahlen, einer dispersen Leerstandsverteilung und einer wirtschaftlichen Konsolidierung der Mehrzahl der Wohnungsunternehmen ist die Handlungsmöglichkeit zur Umsetzung weiteren Wohnungsrückbaus gegenwärtig bei den meisten Akteuren gering. Der Leerstand wird jedoch in den nächsten Jahren sukzessive wieder spürbar ansteigen, wodurch sich der Problemdruck sowie die Notwendigkeit und die Möglichkeit des Rückbaus wieder deutlich erhöhen werden.
3. Bei der Festlegung der Kosten der Unterkunft orientiert man sich häufig am Mietniveau der unsanierten (allenfalls teilsanierten) Bestände, die aus wohnungswirtschaftlicher und städtebaulicher Sicht mittelfristig abge-

rissen werden könnten. Damit verbunden ist aber die Gefahr, dass nicht nur Zielsetzungen des Stadtumbaues konterkariert werden, sondern auch soziale Entmischungen der Bevölkerung bewusst in Kauf genommen werden.

Die derzeitige Stadtumbauphase kann gewissermaßen als Übergangsphase betrachtet werden. Die auch für die nächsten drei bis vier Jahre zu erwartende geringe Dynamik des Rückbaus sollte als Chance zur weiteren Qualifizierung der Sicherung, Sanierung und Aufwertung zukunftsfähiger Stadtquartiere genutzt werden. Zugleich wird es aber in den folgenden Jahren zu einem spürbaren Rückgang der Nachfrage und einem erneuten starken Anstieg der Leerstände kommen. Ohne eine Fortsetzung des Rückbaus von Wohnungen könnte es von 2011 bis 2024 ostdeutschlandweit zu einer Verdopplung des Wohnungsleerstandes kommen. Leerstandsquoten von mehr als 20% bis spätestens 2030 wären in den meisten Regionen der neuen Länder die Folge. Diese Leerstände würden auch erhebliche städtebauliche Folgewirkungen haben, daher muss stadtentwicklungspolitisch darauf reagiert werden.

Abbildung 6.1: Beschreibung bisheriger und zukünftiger Entwicklungen im Stadtumbau in einem Phasenmodell

Phasen von Rückbau und Aufwertung im Stadtumbau



Quelle: eigene Darstellung

Derzeit gilt es, die aktuelle Phase des Stadtumbaues auszugestalten, ohne dabei die längerfristige Entwicklungsperspektive aus dem Blick zu verlieren (vgl. Abb. 6.1). Dem Wohnungsrückbau wird im Rahmen des Förderprogramms Stadtumbau Ost auch in Zukunft eine große Bedeutung zukommen müssen. Doch das in der ersten Phase des Stadtumbaues noch realistische Ziel einer Leerstandsreduzierung scheint für die Zukunft (insbesondere

bezogen auf Phase 3) des Stadtumbaus - unabhängig von der Ausgestaltung von Anreizinstrumenten - kaum in der gleichen Form definierbar. Das bedeutet, dass im künftigen Stadtumbau sowohl bei der Aufwertung wie auch beim Rückbau Prioritätensetzungen erfolgen müssen. Der Leerstand sollte vor allem dort beseitigt werden, wo er sich am stärksten negativ auf die Entwicklung von Gebieten und benachbarten (zukunftsfähigen) Wohnquartieren auswirkt und wo er flächenhaft umsetzbar ist. Bei der Aufwertung muss sich der Einsatz der Förderinstrumente auf die Aktivierung erhaltenswerter Altbausubstanz und andere zukunftsfähige Stadtquartiere konzentrieren.

6.3 Diskussion von Anreizinstrumenten

6.3.1 Aktivierung des innerstädtischen Altbaus - Wie gelingen eine bessere Nutzung und Verzahnung der bestehenden Förderinstrumente?

Die Ziele des Förderprogramms Stadtumbau Ost sind auf "die Stabilisierung der durch bauliche und soziale Erosion bedrohten Stadtteile sowie auf den Erhalt besonders wertvoller innerstädtischer Altbaubestände und Stadtstrukturen" gerichtet (BMVBS 2012b, S. 8). Angesichts der in vielen Stadtumbaukommunen überdurchschnittlich hohen Leerstände im Altbaubestand liegt die größte Herausforderung in den nächsten Jahren in einer weiteren Stimulierung von Investitionen in diese Bestände. Der Stadtumbau kann dabei durch Konzepte der integrierten Quartiersentwicklung für die Gebiete mit Handlungsbedarf, durch die Aktivierung und Beratung der Eigentümer sowie durch eine engere Verzahnung mit der Wohnraumförderung Akzente setzen.

Reichweite der Wohnraumförderung und Umsetzung der Verzahnung von Wohnraum- und Städtebauförderung

Grundsätzlich kann die Städtebauförderung nur nachrangig zur Inanspruchnahme anderer Fördermittel und Eigenmittel der Bauherren eingesetzt werden. Angesichts besonders hoher Investitionskosten und aufgrund des geringen Mietniveaus und damit nur begrenzter Erträge ist die Altbausanierung in den allermeisten Fällen ohne den Einsatz von Fördermitteln kaum wirtschaftlich darstellbar. Die objektbezogene Bündelung von Fördermitteln des Stadtumbaus und der Wohnraumförderung ist daher ein Weg, um die Rentierlichkeit von Investitionen zu verbessern bzw. diese überhaupt zu ermöglichen. Zusätzlich kann diese Verknüpfung auf der Quartiersebene erfolgen. Sowohl die derzeit sehr geringe Reichweite der Wohnraumförderung bei den Eigentümern von Altbauten als auch verschiedene Hemmnisse in den Verfahren führen derzeit noch zu ungenutzten Potenzialen der Förderinstrumente.

In Sachsen beispielsweise ist es in den letzten Jahren zusammengenommen nur in elf Fällen zu einer Bündelung von Wohnraumförderung und Städtebauförderung gekommen. In Mecklenburg-Vorpommern sind 2012 sechs Vorhaben sowohl aus der Wohnraum- auch aus der Städtebauförderung unterstützt worden. Teilweise werden Sonderwege beschritten und wahrhafte "Förderakrobatik" betrieben, um das zeitliche oder sachliche Auseinanderfallen beider Förderungskomponenten zu verhindern. Das erklärt, warum vor allem "prominente" Vorhaben eine Chance darauf haben, dass die Synchronisierung gelingt. Sie können genügend Aufmerksamkeit

der Verantwortlichen auf sich lenken und einen ausreichenden Erfolgsdruck aufbauen. Einzeleigentümer sind von diesen Anforderungen regelmäßig überfordert.

Anpassungsbedarf bei den Förderinstrumenten

Hinzu kommt, dass die Wohnraumförderung in den Augen vieler potenzieller Investoren derzeit wirtschaftlich zu wenig attraktiv ist, weil unter den gegebenen Rahmenbedingungen für Fremdfinanzierungen der geldwerte Vorteil den Aufwand und die mit der Förderung verbundenen Verpflichtungen nicht aufwiegen würde. Selbst unter der Annahme, dass die Periode des "billigen Geldes" in absehbarer Zeit wieder ihr Ende finden wird, bleibt der Befund auch anderer Studien, dass insbesondere für nicht-professionelle Bauherren ein Zuschuss die deutlich höhere Motivationskraft entfaltet. Hier liegt die besondere Chance der besseren Verzahnung von Wohnraum- und Städtebauförderung und damit der Verknüpfung von Darlehens- und Zuschusskomponenten.

In der Expertenrunde zum Programm Stadtumbau Ost im Frühjahr 2012 wurde grundsätzlich empfohlen: "Die Wohnraumförderung der Länder sollte ... noch stärker als bisher für die Modernisierung und Anpassung innerstädtischer Bestände, insbesondere Altbauten und Denkmale genutzt werden. Dafür muss ein verlässlicher Finanzierungsrahmen zur Verfügung stehen und eine strategische Ausrichtung der Wohnraumförderung an den Zielen des Stadtumbaus erfolgen." Inzwischen steht der Finanzierungsrahmen bereit und die Auswertung hat gezeigt, dass eine fehlende strategische Ausrichtung der Wohnraumförderung an den städtebaulichen Zielen nicht zu den Problemen gehört, die hemmend wirken. Eher umgekehrt wirken inzwischen einige Förderrichtlinien konzeptionell überfrachtet und es fehlt ihnen eher an einer realistischen operationellen Ausrichtung an den wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen. So könnte z. B. in Bezug auf die Schaffung altersgerechter Wohnungen ein Abweichen von der DIN-Norm DIN 18025 toleriert werden, wenn dadurch im Altbaubestand Wohnungen entstehen, die auch für ältere Menschen gut nutzbar sind. In bestimmten Gebäudetypen des industriellen Wohnungsbaus sind bei Aufzügen im Inneren der Gebäude die erforderlichen Breiten für die Benutzung mit Rollstühlen nicht zu erreichen. Hier wäre eine Förderung trotzdem oftmals sinnvoll, wenn dies zu einer nachhaltigen Aufwertung des Gebäudes beiträgt.

Zudem decken die maximalen Darlehenshöhen in den meisten Ländern allenfalls mittlere Investitionskosten ab. Gerade bei den in der Altbauanierung anfallenden Investitionskosten von zumeist deutlich über 1.000 € pro m² reichen die Darlehen der Wohnraumförderung oftmals nicht aus, um eine Gesamtfinanzierung des Bauvorhabens zu sichern. Die Länder sollten daher prüfen, ob eine Erhöhung der Darlehensbeträge bei der Sanierung von Altbauten möglich ist oder ob über den vorgeschlagenen Investitionsbonus (siehe Kapitel 6.3.2) zusätzliche Anreize gesetzt werden können.

Ausbau von Beratungsangeboten

Des Weiteren ist die Etablierung eines integrierten Beratungsangebots insbesondere für die privaten Einzeleigentümer (aber auch andere Eigentümer) sinnvoll, das sowohl die konkrete Bearbeitung von Förderanträgen als auch die Aktivierung sowie baulich-fachliche und wohnungswirtschaftliche Information umfasst. Ansatzpunkte bieten sowohl die derzeitige Förderpraxis als auch die unter dem Stichwort "Altbaumanagement" zusammenzu-

fassenden Angebote in zahlreichen Kommunen. Hier kann mittlerweile auf entsprechende Erfahrungen und gewisse Standards zurückgegriffen werden, die häufig im Kontext der Städtebauförderung entstanden sind, aber ergänzend auch für die Wohnraumförderung genutzt werden könnten.

6.3.2 Investitionsbonus - ein zusätzlicher Anreiz für Eigentümer

Als neues Anreizinstrument wird ein Investitionsbonus für Eigentümer vorgeschlagen, die zielgerecht, d. h. innerhalb einer von der Kommune festgelegten Gebietskulisse mit Aufwertungspriorität, investieren. Fördergegenstand sind Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen in Wohngebäude der neuen Länder, die anteilig über einen Zuschuss gefördert werden. Der Investitionsbonus richtet sich

- zum einen als einfacher Investitionsbonus an alle Eigentümer, die zielgerecht investieren (ohne abzureißen),
- zum anderen als erhöhter Investitionsbonus an Eigentümer, die zielgerecht investieren und zielgerecht abreißen, d. h. innerhalb einer von der Kommune festgelegten Gebietskulisse mit Rückbaupriorität.

Der Investitionsbonus ist ein neues, zusätzliches Förderinstrument, das über die bestehenden Förderangebote der Wohnraumförderung auf Darlehensbasis hinaus eingeführt werden soll.

Ziele und Art des neuen Förderinstruments

Ziel des Investitionsbonus ist, hohe Anreizwirkungen für Investitionen zu setzen und nicht nur eine bestimmte, sondern alle Gruppen von Wohnungseigentümern anzusprechen. Um diese Kriterien zu erfüllen, ist es notwendig, dass der Investitionsbonus nicht als Darlehen, sondern als Zuschuss konzipiert wird. Die Erfahrungen mit der Investitionszulage haben gezeigt, dass Förderinstrumente in Form von Zulagen nicht nur die institutionelle Wohnungswirtschaft erreichen, sondern zugleich größere Teile der Gruppe der privaten Kleineigentümer weitaus stärker ansprechen und bei diesen mehr Aufwertungsinvestitionen bewirken, als dies mit einer klassischen Darlehensförderung oder im Rahmen komplexer Wohnraumförderprogramme möglich ist (BBR 2004, S. 126 ff.). Ähnliche Wirkungen sind auch von transparent gestalteten Förderzuschüssen zu erwarten, auch wenn für diese anders als bei der Investitionszulage kein Rechtsanspruch besteht. Zuschüsse sind insbesondere für Eigentümergruppen interessant, die aufgrund ihrer Ertrags- bzw. Einkommenssituation wenig Möglichkeiten haben, in den Genuss steuerlicher Vorteile zu gelangen, die über eine relativ schwache Eigenkapitalbasis/Bonität verfügen und die durch das bestehende Förderinstrumentarium nicht erreicht werden, weil sie ihm gegenüber Vorbehalte haben.

Der Investitionsbonus soll (in Anlehnung an die Investitionszulage) als Zuschuss für die anteilige Erstattung von förderfähigen Modernisierungs- und Instandhaltungskosten gewährt werden. Den Investitionsbonus sollte der Eigentümer unabhängig davon erhalten, ob weitere Fördermittel (z. B. als Darlehen aus der Wohnraumförderung) ausgereicht werden. Der Eigentümer kann den Investitionsbonus vergleichbar mit Eigenmitteln bei der Finanzierung des Sanierungsvorhabens einsetzen.

Finanzierung sowie Beispiele für Ausgestaltung und Mengengerüst

Die Finanzierung des Investitionsbonus sollte allein durch die Länder unter Nutzung eines Teils der ihnen jährlich zur Verfügung stehenden Kompensationsmittel sowie ggf. anderer Landesmittel erfolgen. Der Vorteil besteht darin, dass den Ländern ein hoher Gestaltungsspielraum beim Einsatz und der Erprobung des Förderinstruments zur Verfügung steht und aufgrund der fehlenden Notwendigkeit einer Mitfinanzierung durch die Kommunen bei diesen eine hohe Mitwirkungsbereitschaft (wie die Erfahrungen beim Programmteil Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten zeigen) erwartet werden kann. Da nur ein kleinerer Teil der Kompensationsmittel verwendet wird, bleibt den Ländern, die Wohnungsbauvermögen haben oder aufbauen möchten, ein ausreichend großer Spielraum für darlehensbasierte Programme.

Tabelle 6.1 gibt beispielhaft einen Überblick über das Mengengerüst der mit dem Investitionsbonus in den neuen Ländern (ohne Berlin) förderfähigen Wohnungen in Abhängigkeit vom Fördervolumen (Anteil verwendeter Kompensationsmittel, Beispiele: 10%, 20% und 30%) und verschiedenen Förderkonditionen, wie Höhe des Fördersatzes des Investitionsbonus (Zuschuss im Verhältnis zur förderfähigen Investitionssumme, Beispiele 10% und 20%) und unterschiedlichen förderfähigen Investitionssummen pro Wohnung (20.000 bis 50.000 € pro Wohnung). Die Tabelle soll verdeutlichen, wie sich die Zahl der förderfähigen Wohnungen bei verschiedenen Kombinationen der Höhe der für den Investitionsbonus eingesetzten Mittel und der Intensität der Förderung (Fördersatz, förderfähige Investitionssumme pro Wohnung) verändert.

Tabelle 6.1

Mengengerüst neue Länder (ohne Berlin): Anzahl der mit dem Investitionsbonus förderfähigen Wohnungen in Abhängigkeit vom Fördervolumen, dem Fördersatz des Investitionsbonus und der förderfähigen Investitionssumme pro Wohnung						
	Anteil der für Investitionsbonus verwendeten Kompensationsmittel (pro Jahr 164,3 Mio. €)					
Anteil	10%		20%		30%	
Zur Verfügung stehendes Fördervolumen in €	16.430.897 €		32.861.794 €		49.292.691 €	
Fördersatz Investitionsbonus (Zuschuss in % der förderfähigen Investitionssumme)	10%	20%	10%	20%	10%	20%
Resultierende förderfähige Investitionssumme in €	164.308.970 €	82.154.485 €	328.617.940 €	164.308.970 €	492.926.909 €	246.463.455 €
Förderfähige Investitionssumme pro Wohnung (WE)	Anzahl der förderfähigen Wohnungen pro Jahr in Abhängigkeit von Investitionssumme pro WE					
20.000 €	8.215	4.108	16.431	8.215	24.646	12.323
30.000 €	5.477	2.738	10.954	5.477	16.431	8.215
40.000 €	4.108	2.054	8.215	4.108	12.323	6.162
50.000 €	3.286	1.643	6.572	3.286	9.859	4.929
Datengrundlage: Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 und Aufbauhilfegesetz vom 15. Juli 2013; Berechnungen von IfS/BBSM						

Beispielsweise steht von den Kompensationsmitteln für die neuen Länder (ohne Berlin) von 164,3 Mio. € pro Jahr bei der Verwendung eines Anteils von 20% für den Investitionsbonus ein Fördervolumen von 32,9 Mio. € zur Verfügung. Beträgt der Fördersatz (Zuschuss) des Investitionsbonus 10% der förderfähigen Investitionssumme der Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen, lässt sich mit dem Fördervolumen von 32,9 Mio. € pro Jahr eine förderfähige Investitionssumme von 328,6 Mio. € pro Jahr fördern, bei einem doppelt so hohen Fördersatz von 20% ist die förderfähige Investitionssumme nur halb so hoch (164,3 Mio. €). Bei Annahme einer durch-

schnittlichen förderfähigen Investitionssumme von 30.000 € pro Wohnung lassen sich beispielsweise mit einem Fördervolumen von 32,9 Mio. € pro Jahr und einem Fördersatz des Investitionsbonus von 10% insgesamt 10.954 Wohnungen pro Jahr fördern, bei einem höheren Fördersatz von 20% sind es 5.477 Wohnungen.

Einfacher Investitionsbonus für Eigentümer, die zielgerecht investieren ohne abzureißen

Der einfache Investitionsbonus soll Eigentümern gewährt werden, die als Alteigentümer oder als neuer Investor, als Vermieter oder Selbstnutzer zielgerecht investieren. Die Förderung richtet sich auf Eigentümer, die in von der Gemeinde bestimmten Gebieten mit Aufwertungspriorität investieren, im Hinblick auf die Struktur und Lage ihrer Bestände innerhalb der von der Kommune festgelegten Rückbaubaugebiete aber nicht abreißen können. Damit sind insbesondere private Einzeleigentümer adressiert, aber auch andere Investorengruppen als Vermieter oder Selbstnutzer, die Interesse an einer Modernisierung und Instandsetzung insbesondere von innerstädtischen Altbaubeständen haben. Der einfache Investitionsbonus könnte innerhalb der insgesamt von der Gemeinde bestimmten Gebiete mit Aufwertungspriorität auf Bestände mit Baujahr vor 1949 eingegrenzt werden, um schwerpunktmäßig Anreize für Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen in diesen Beständen zu setzen.

Erhöhter Investitionsbonus für Eigentümer, die zielgerecht investieren und abreißen

Zusätzlich wird ein erhöhter Investitionsbonus für Eigentümer, die zielgerecht abreißen und investieren, als Anreizinstrument für notwendig gehalten und vorgeschlagen. Der erhöhte Investitionsbonus soll Eigentümern, die zielgerechten Rückbau im Rahmen der Rückförderung durchführen, Anreize für Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen setzen. "Zielgerechter" Rückbau bedeutet, dass er in Gebieten durchgeführt wird, denen von der Kommune unter städtebaulichen Aspekten und unter der Perspektive flächenhaften Rückbaus Priorität eingeräumt wird. Bei dem erhöhten Investitionsbonus handelt es sich daher um ein strategisches Instrument, bei dem das Ziel prioritären Rückbaus mit dem Ziel der Initiierung von Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen in zukunftsfähigen Beständen (der Baujahre bis und nach 1948) kombiniert wird. Um entsprechende Anreize für zielgerechten Abriss zu setzen, sollte der erhöhte Investitionsbonus einen spürbar (beispielsweise um 50% oder mehr) höheren Fördersatz als der einfache Investitionsbonus ohne Abriss aufweisen.

Gestaltung von Fördersätzen und baujahrsbezogenen Kostenobergrenzen

Für die förderfähige Investitionssumme für Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sollte von den Ländern eine nach dem Baualter des Wohngebäudes gestaffelte Kostenobergrenze festgelegt werden. Ebenso sollte zum Ausschluss der Förderung von Kleininvestitionen ein Selbstbehalt vorgesehen werden, der zugleich auch zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten beiträgt. Nach den Erfahrungen mit der Investitionszulage sollten die Kostenobergrenzen und insbesondere der Selbstbehalt bezogen auf die Wohnfläche festgelegt werden (vgl. BBR 2004, S. 128 ff.).

Um dem hohen Investitionsbedarf im Altbau Rechnung zu tragen, sollte sowohl beim einfachen als auch beim erhöhten Investitionsbonus bei Wohngebäuden mit Baujahr bis 1948 eine erhöhte Kostenobergrenze gelten, die

deutlich über der normalen Kostenobergrenze für Modernisierungs- und Instandhaltungsinvestitionen in den übrigen Baujahrsgruppen liegt (z. B. doppelt so hoch).

Tabelle 6.2 zeigt in einer systematischen Darstellung die vorgeschlagene Gestaltung und das Zusammenwirken von Fördersätzen und Kostenobergrenzen beim einfachen und erhöhten Investitionsbonus sowie unterschiedlichen Baujahrsgruppen.

Tabelle 6.2

Vorschlag für die systematische Gestaltung des Fördersatzes und der Kostenobergrenze (förderfähige Investitionssumme pro m²) des einfachen und erhöhten Investitionsbonus nach Baujahr der Gebäude mit Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen				
	einfacher Investitionsbonus		erhöhter Investitionsbonus	
	Fördersatz/ Zuschuss (%)	Kosten- obergrenze (€ pro m ²)	Fördersatz/ Zuschuss (%)	Kosten- obergrenze (€ pro m ²)
Baujahr ab 1949	normal	normal	erhöht*	normal
Baujahr vor 1949	normal	erhöht**	erhöht*	erhöht**
* Fördersatz erhöht z. B. um die Hälfte gegenüber normal ** Kostenobergrenze erhöht z. B. auf das Doppelte von normal				

Die konkrete Ausgestaltung der Förderkonditionen des Investitionsbonus sollte von den Ländern vor dem Hintergrund der jeweiligen Verhältnisse und der schwerpunktmäßig verfolgten Ziele festgelegt werden.

Verfahrensvorschläge für den erhöhten Investitionsbonus

Fördernehmer des erhöhten Investitionsbonus sind Eigentümer (Wohnungsunternehmen, Privatpersonen etc.) von Wohnungsbeständen, die zielgerecht zurückbauen und investieren. Die Beantragung des erhöhten Investitionsbonus sollte bereits in Zusammenhang mit der Beantragung der Rückbauförderung erfolgen. Er wird ausgezahlt, wenn der Rückbau und die Investitionen in andere Bestände durchgeführt wurden. Für die Durchführung der Investitionen sollte eine angemessene Frist (z. B. drei Jahre ab Zeitpunkt des Rückbaus) eingeräumt werden, da nicht davon auszugehen ist, dass der Rückbau und die Investitionen in andere Bestände immer in einem engen zeitlichen Zusammenhang möglich sind.

Sinnvoll erscheint dabei eine flexible Handhabung dahingehend, dass Eigentümer, die intensivere Maßnahmen durchführen möchten und dadurch die für den erhöhten Investitionsbonus gesetzte Obergrenze der förderfähigen Investitionssumme überschreiten, ein Verhältnis von 2:1 wählen können. D. h., auf zwei rückgebaute Wohnungen kommt eine aufzuwertende Wohnung, jedoch mit einer doppelt so hohen Obergrenze der förderfähigen Investitionssumme. Dadurch haben Eigentümer von Beständen mit hohem Investitionsbedarf die Möglichkeit, zwar weniger Wohnungen, aber diese dafür intensiver aufwerten zu können.

Aus Gründen der Flexibilität und der Erzielung einer hohen Anreizwirkung sollte der Fördergeber den Wohnungseigentümern überlassen, in welche Art von Wohnungen (Baujahr) sie investieren und ob sie den erhöhten Investi-

tionsbonus für Umsetzwohnungen oder andere Wohnungen (z. B. für Zielgruppen wie Ältere oder die Diversifizierung des Bestands) verwenden. Es sollte jedoch vorab sichergestellt werden, dass keine Investitionen in Beständen vorgenommen werden, die künftig ein Hindernis für einen flächenhaften Rückbau darstellen. Fehlinvestitionen in nicht zukunftsfähige Bestände sollten generell vermieden werden. Die Kommunen sind daher gefragt, Gebietskulissen festzulegen, in denen jeweils dem Rückbau und der Aufwertung Priorität eingeräumt wird und die die Voraussetzung für eine kombinierte Gewährung von Rückbauförderung und erhöhtem Investitionsbonus darstellen. Die Ziele und Kriterien für die Prioritätensetzung und die Festlegung der Gebietskulisse sollten vom Land benannt werden.

Regionale Komponente

Um den regionalen Unterschieden in der Höhe des Leerstands und den unterschiedlichen Rahmenbedingungen für Investitionen gerecht zu werden, wäre auf Seiten der Länder eine regionale Differenzierung des Einsatzes und der Konditionen des Anreizinstrumentes (einfacher und erhöhter) Investitionsbonus sinnvoll. Insbesondere der erhöhte Investitionsbonus sollte weit überwiegend in Kommunen zum Einsatz kommen, die insgesamt bereits aktuell von sehr hohen Leerständen geprägt sind und künftig aufgrund rückläufiger Nachfrage hohe Zuwächse an Leerständen zu erwarten haben (von Ländern festzulegende Schwerpunktkommunen). Aufgrund der mit den hohen Leerständen verbundenen Marktbedingungen (niedrige Mieten, schwierige Vermietungssituation etc.) und eingeschränkten Möglichkeiten für Investitionen könnte in diesen Kommunen (sowohl beim einfachen als auch beim erhöhten Investitionsbonus) ein höherer Zuschuss (beispielsweise um 5%-Punkte) der förderfähigen Investitionssumme als in den übrigen Kommunen gewährt werden, um unter diesen erschwerten Rahmenbedingungen ausreichende Anreize für Wohnungseigentümer zu setzen.

Da die Rahmenbedingungen in den einzelnen neuen Ländern sehr unterschiedlich sind, gibt es keine Musterlösung für die Ausgestaltung des Investitionsbonus, die sich hier als "Königsweg" empfehlen ließe. Vielmehr sollen die aufgezeigten Möglichkeiten einer Ausgestaltung des Investitionsbonus dazu dienen, länderspezifische Lösungen zu finden, die vor dem Hintergrund der jeweiligen Rahmenbedingungen die höchsten Anreizwirkungen setzen.

6.3.3 Umgang mit Leerstand - Differenzierung der Rückbauförderung

Wie in Kapitel 2 dargestellt, ist in den kommenden Jahren ein Abgang bzw. Abriss im Umfang von ca. 42.000 Wohnungen jährlich notwendig, um den Wohnungsleerstand in Ostdeutschland nicht erneut ansteigen zu lassen. Angesichts von 10.000 bis 15.000 Abrissen pro Jahr in den Jahren 2010 bis 2012 ist die Frage zu stellen, in welchem Maß eine erhöhte Förderung den Rückbau beschleunigen kann.

Die Größenordnung von 42.000 abgerissenen Wohnungen pro Jahr entspricht etwa den Spitzenwerten des Rückbaus im Rahmen des Stadtumbaus Ost in den Jahren 2004 bis 2007. Die Abrisse in diesen Jahren waren möglich und nötig wegen der vielfach hohen Konzentration der Leerstände in abrissgeeigneten Gebäuden und dem häufig hohen Problemdruck bei den Vermietern. Demgegenüber hat sich im Zuge der Umsetzung des Stadtumbaus zumindest bei den bisherigen Hauptakteuren die Zahl der für den Abriss geeigneten Bestände deutlich

verringert. Im Gutachten des Instituts empirica aus dem Jahr 2010 wurde überzeugend dargelegt, dass Leerzug und Stilllegung eines Wohngebäudes ab einem Leerstand von rund 40% der Wohnungen aus wirtschaftlichen Gründen sinnvoll und geboten ist. Die Prüfung dieser Annahmen hat deren Plausibilität bestätigt. Allerdings sind die Leerstände in den Städten heute sehr dispers verteilt und beziehen sehr unterschiedliche Marktsegmente mit ein (vgl. Kapitel 2). Mehr als die Hälfte der leer stehenden Wohnungen befindet sich im vor 1950 errichteten Altbaubestand, jede zwölfte in nach 1990 errichteten Gebäuden. Hohe Leerstandskonzentrationen finden sich mit Ausnahme einiger innerstädtischer Altbauquartiere sowie einzelner Plattenbaubestände aus den 1980er Jahren derzeit kaum.

Zudem konnte sich die große Mehrzahl der am Stadtumbau beteiligten Wohnungsunternehmen wirtschaftlich konsolidieren. Die Wohnungsleerstände sind bei den meisten Unternehmen gegenüber 2002 deutlich gesunken. Insofern ist die Mitwirkungsbereitschaft dieser Wohnungsmarktakteure derzeit begrenzt. Aufgrund der vollzogenen Rückbauten, deutlich gesunkener Leerstandszahlen und der Konzentration der geringeren Leerstände in den oberen Geschossen ist ein weiterer Rückbau für diese Eigentümergruppe ohne umfangreiche Bestandsinvestitionen zur Herrichtung geeigneter Umsetzwohnungen derzeit nur in begrenztem Maße machbar. Denn ob ein Rückbau für einen Wohnungseigentümer wirtschaftlich verkraftbar ist, hängt ganz wesentlich davon ab, ob es ihm gelingt, die Mieter bei einer Umsetzung im eigenen Bestand zu halten. Dies ist den Eigentümern, die den Abriss bisher realisiert haben, in der Vergangenheit in sehr hohem Maß gelungen. Aufgrund der derzeit dispersen Leerstandsverteilung ist dies heute jedoch selbst größeren Unternehmen nur noch in deutlich geringerem Umfang möglich. Vermietern mit kleineren Beständen oder privaten Kleineigentümern steht dieser Weg in der Regel gar nicht offen.

Dies bedeutet in der Konsequenz, dass ohne eine stärkere Konzentration des Leerstandes sowie zusätzlichen Investitionen in zukunftsfähige Bestände eine Beschleunigung des Rückbaus - unabhängig von der Höhe der Rückbauförderung - unrealistisch ist. Auch eine pauschale Erhöhung der Rückbauförderung würde kurzfristig keine deutliche Erhöhung der Rückbauzahlen bewirken. Dies bedeutet aber auch, dass in den nächsten Jahren eine erneute Zunahme des Leerstandes in Ostdeutschland in Kauf genommen werden muss. In der Folge werden - räumlich und zeitlich differenziert - erneut kritische Leerstandsmengen erreicht, die dazu führen werden, dass die Mitwirkungsbereitschaft am Rückbau bei verschiedenen Eigentümern steigen wird.

Die aktuelle Höhe der Rückbaumittel von bis zu 70 € pro m² gilt im industriellen Wohnungsbau allgemein als auskömmlich. Allerdings steigt der Aufwand der Wohnungseigentümer für die Umsetzung von Mietern und das Herrichten von Umsetzwohnungen. Zugleich differenzieren sich die Leerstandsbeeinträchtigungen, die Dynamik des Leerstandszuwachses und auch die Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümern deutlich aus. Dies spricht dafür, die Rückbauförderung nicht generell zu erhöhen, sie aber künftig flexibler zu gestalten, um besser auf konkrete Problemlagen reagieren zu können.

Wie in Kapitel 3 bereits dargelegt, ermöglicht die Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 2013 bereits heute eine Flexibilisierung des Mitteleinsatzes für den Rückbau, wenn aufgrund der besonderen Umstände im Einzelfall deutlich über dem Durchschnitt liegende Rückbaukosten anfallen. Der Anteil des Bundes an den Rückbaukosten darf jedoch im Durchschnitt den Betrag von 35 € nicht übersteigen. Angesichts der sich ausdifferenzierenden Entwicklungen in den Stadtumbaukommunen sollte diese Möglichkeit stärker genutzt werden, um auf spezifische Problemlagen zu reagieren oder um strategisch flächenhafte Abrisse zu ermöglichen. Eine erhöhte

Rückbauförderung könnte auch bei Teilrückbaumaßnahmen, die aus einem Gesamtkonzept abgeleitet sind, sinnvoll sein. Die konkrete Höhe der Förderung müsste im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen ausgehandelt werden und sollte nicht starr "gedeckt" werden.

In den Blick nehmen muss man an dieser Stelle auch die begrenzte Reichweite der derzeit zur Verfügung stehenden Stadtumbaumittel. Der Abriss von 40.000 Wohnungen im Jahr würde bei Zugrundelegung einer durchschnittlichen Größe der Abrisswohnungen von 60 m² und der derzeitigen Rückbauförderung in Höhe von bis zu 70 € pro m² die kompletten von Bund und Ländern bereitgestellten Stadtumbaumittel im Programmjahr 2013 (168 Mio. €) beanspruchen. Werden - wie in der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern festgelegt - maximal 50% der Bundesmittel für den Rückbau eingesetzt, dann entspricht dies dem Rückbau von ca. 20.000 Wohnungen im Jahr. Diese Zahlen machen deutlich, dass im Programm Stadtumbau Ost dauerhaft eine hohe, künftig noch steigende Mittelausstattung gebraucht wird, um auf das Problem stark steigender Leerstände reagieren zu können.

Problematisch ist in vielen Rückbaugebieten die Einbeziehung von privaten Beständen in den flächenhaften Abriss. Wünschenswert wäre, wenn die Kommunen in der Lage wären, im Falle von Insolvenzen, Zwangsversteigerungen oder Verkaufsbereitschaft solche Bestände (z. B. von Fondsgesellschaften in den 1990er Jahren erworbene Plattenbauten) zu erwerben, um sie vom Markt nehmen zu können. In der Regel scheitert dies jedoch an fehlenden Mitteln in den kommunalen Haushalten.

6.3.4 Leerstand im Altbau - Sollte der Abriss gefördert werden?

Der Erhalt historischer Stadtstrukturen und die Stärkung der Innenstädte ist ein ganz wesentliches Ziel des Stadtumbaus. Dennoch wird vor dem Hintergrund hoher Leerstände im Altbaubestand von verschiedensten Stadtumbauakteuren immer wieder die Forderung gestellt, den Abriss von leer stehenden, unsanierten Altbauten ebenso zu fördern wie den Rückbau von nach 1918 errichteten Wohnungen. Aufgrund der Problemlagen in den Altbaubeständen vieler Städte ist eine Auseinandersetzung mit dieser Forderung und ihren Folgen notwendig, gibt es doch sowohl für das Festhalten an der derzeitigen Regelung als auch für die Ausweitung des Rückbaus auf Altbaubestände gute Argumente.

Im Rahmen dieses Gutachtens wird vorgeschlagen, an der derzeitigen Ausrichtung des Programmteils Rückbau festzuhalten. Folgende Überlegungen liegen dieser Empfehlung zugrunde:

Die Initiierung des Programmteils Rückbau im Stadtumbau Ost im Jahr 2002 war ganz wesentlich durch die damalige Situation getragen, in der eine große Zahl kommunaler Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften existenzgefährdend hohe Leerstände aufwiesen. Die massenhafte Insolvenz dieser Unternehmen hätte enorme Auswirkungen nicht nur auf die Stabilität des Wohnungsmarkts, sondern auch auf die Kommunen insgesamt gehabt. Der Rückbau im Rahmen des Stadtumbaus erfüllte somit auch die wohnungswirtschaftliche Aufgabe der Marktstabilisierung.

Mit dem Abriss von leer stehenden Altbauten, die oftmals bereits seit vielen Jahren nicht mehr auf dem Markt angeboten werden, sind demgegenüber keine stabilisierenden oder gar entlastenden Wirkungen auf dem Woh-

nungsmarkt zu erwarten: Weder würde der marktaktive Leerstand sinken, noch würden damit Eigentümer in die Lage versetzt, sich aktiv am Stadtumbau zu beteiligen. Vielmehr wären gravierende Eingriffe in die Stadtstruktur zu erwarten.

Aus städtebaulicher Sicht wirken sich hohe Leerstandskonzentrationen negativ auf das Umfeld, die Investitionsbereitschaft der Eigentümer, die Zuzugsbereitschaft, das Image etc. aus. Der Abriss von einzelnen ruinösen Gebäuden kann in Einzelfällen einen Impuls für die Quartiersentwicklung auslösen, weil z. B. Flächenneuordnungen möglich werden, Raum für Spielplätze oder Stellplätze geschaffen werden kann, städtebauliche Missstände beseitigt werden etc. Ein solcher Abriss ist bereits heute als Ordnungsmaßnahme (mit kommunalem Eigenanteil) möglich und ebenso wie z. B. die Aufwertung des öffentlichen Raumes förderfähig. Im Vordergrund einer solchen Quartiersentwicklung steht dann aber die Erhaltung und Aufwertung des verbleibenden Bestands. Es geht nicht um Mengeneffekte bei der Leerstandsreduzierung.

Darüber hinaus gehende Abrissvorhaben im Altbaubestand würden in aller Regel an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen privaten Eigentümer scheitern. Sie haben teilweise noch unrealistische Wertvorstellungen von ihren Immobilien oder haben in den letzten Jahren in ihre Objekte investiert. Um einen Abriss zu ermöglichen, müsste die Kommune die Bestände vermutlich aufkaufen. In der Summe entstehen Kosten, die angesichts knapper werdender Fördermittel und beim geförderten Abriss bereits sanierter Altbauten auch stadtpolitisch nur schwer vermittelbar sein dürften. Die disperse Herausnahme leer stehender Gebäude und das Zurücklassen sanierter Gebäude, die aufwändig gesichert werden müssten, ist sowohl stadtgestalterisch als auch infrastrukturell ebenfalls keine Lösung.

Es gibt aber auch Gründe, die bereits heute und insbesondere längerfristig in der oben skizzierten Phase 3 des Stadtumbaus (Abbildung 6.1) für den Abriss von Altbauten sprechen. Die geforderte Prioritätensetzung beim Fördermitteleinsatz auf zukunftsfähige und besonders stadtbildprägende Quartiere beinhaltet die Annahme, dass es auch einzelne Altbauquartiere gibt, die aus heutiger Sicht als wenig konsolidierungsfähig eingeschätzt werden und die angesichts der besseren Entwicklungsoptionen anderer Quartiere künftig nicht im Zentrum des öffentlichen Mitteleinsatzes stehen können. Auch wenn weiterhin das Prinzip gelten sollte, stadtbildprägende Altbaubestände möglichst zu erhalten, besteht in solchen Quartieren die Gefahr der Überlagerung von zunehmenden Verfallserscheinungen der Bausubstanz und wachsenden sozialen Problemen der verbliebenen Bevölkerung. In solchen Gebieten mit sehr hohen Leerstandskonzentrationen können – nach reiflicher Prüfung – Abrissmaßnahmen notwendig sein, um neue Entwicklungsoptionen zu erreichen. Das Aufgeben von Eigentum oder Erben, die ihr Erbe ausschlagen, könnten in diesen Quartieren dazu führen, dass besonders ruinöse Gebäude zunehmend an die öffentliche Hand zurückfallen und diese zum Handeln zwingen. Problematisch ist, dass durch das Liegenlassen dieser besonders schwierigen Gebiete möglicherweise auch wohnungsmarktrelevante und bewohnte Bestände in der Nachbarschaft in ihrer Marktgängigkeit und marktstabilisierenden Wirkung beeinträchtigt werden könnten.

In solchen Fällen sollte ein Abriss der Altbauten nicht ausgeschlossen werden. Wie im Kapitel 3 bereits dargestellt, bietet das Programm Stadtumbau Ost bereits jetzt die Möglichkeit der Abrissförderung im Altbau, "wenn auf der Grundlage eines quartiersbezogenen städtebaulichen Konzeptes aus Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen insgesamt ein Beitrag zur Stadterhaltung geleistet wird" (VV 2013, Artikel 6 (2)). Diese Möglichkeit ist in begründeten Fällen bereits genutzt worden.

6.3.5 Altschulden - Ist eine weitere Altschuldenentlastung erforderlich?

Das Altschuldenhilfegesetz (AHG) von 1993 wurde im Jahr 2000 um die Härtefallregelung ergänzt. Um die Frage zu beantworten, ob es einer neuen Regelung bedarf, ist zunächst zu rekapitulieren, welche Gründe zu ihrer Einfügung in das Gesetz geführt haben und welche Wirkung damit intendiert war.

Rückblick auf die Geschichte der Altschuldenhilfe

Das Gesetz von 1993 bildete den vorläufigen Endpunkt einer Kontroverse, die sich nach der Übertragung der DDR-Kredite aus dem Wohnungsbau auf die Kommunen und in der Folge die kommunalen Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften an dem Widerspruch zwischen der Höhe der Altverbindlichkeiten und der durch staatliche Verordnungen begrenzten Mieten entzündet hatte. Die Tilgungen und Zinszahlungen waren mit den geringen Mieteinnahmen nicht zu decken, was zu einer rasch abnehmenden Kreditwürdigkeit und schwindenden Handlungsfähigkeit bei den Wohnungsunternehmen führte. Um aus diesem Dilemma herauszukommen, wurden die Zins- und Tilgungsleistungen erst einmal gestundet, was allerdings zu einem weiteren Anwachsen der Altverbindlichkeiten auf 51 Mrd. DM führte.

Mit dem Altschuldenhilfegesetz übernahm der Erblastentilgungsfonds mehr als die Hälfte der Verbindlichkeiten, sodass noch knapp 24 Mrd. DM (rund 12 Mrd. €) bei den Unternehmen verblieben (Jenkins 2001, S. 775). Die Altverbindlichkeiten wurden auf 150 DM pro m², also rund 8.500 DM für eine Wohnung, für die eine Fläche von 57 m² angenommen wurde, begrenzt. Empirica weist in seinem Gutachten aus dem Jahr 2010 zutreffend darauf hin, dass dieser Wert bei einem damaligen durchschnittlichen Mietpreis von 4,50 DM pro m² "in seiner Wirkung einem Kaufpreis von nur knapp drei Jahreskaltmieten" entspreche,²⁵ eigentlich also eine moderate Zahlungsverpflichtung, die eine dauerhafte Deckung aus den Mieteinnahmen erwarten ließe. Durch die unerwartet rasche Zunahme der Leerstände zeichnete es sich jedoch bereits um die Jahrtausendwende ab, dass erneut die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit vieler Wohnungsunternehmen gefährdet war, diesmal jener, die unter den in der Zwischenzeit entstandenen hohen Leerständen litten. Noch vor dem Programm Stadtumbau Ost wurde daher Ende 2000 die Härtefallregelung ins Gesetz aufgenommen, nach der Unternehmen mit mindestens 15% Leerstand zum Stichtag 31.12.2003 für abgerissene Wohnungen eine zusätzliche Altschuldenentlastung beantragen konnten.

Die Härtefallregelung ist insofern ein eigenständiges Instrument und kein Bestandteil der Städtebauförderung. Zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens stand noch keineswegs fest, dass der Rückbau in größerem Umfang öffentlich gefördert würde. Erst nachdem auf der politischen Ebene die grundsätzlichen Bedenken dagegen ausgeräumt waren, konnte mit dem Programm Stadtumbau Ost der ungewöhnliche Weg beschritten werden, mittels eines Städtebauförderprogramms Abrissmaßnahmen ohne eine Kofinanzierung durch die Kommunen mit dem Zielbün-

²⁵ Empirica 2010, S. 2.

del intakter Stadtstrukturen, funktionierender Wohnungsmärkte und einer wirtschaftlichen Konsolidierung der Wohnungsunternehmen zu fördern.²⁶

Entlastungswirkung der Altschuldenhilfe

Nach Angaben der KfW wurden bis Mitte 2013 rund 95% der zugesagten Altschuldenentlastung abgerufen. Etwa einem Drittel der Unternehmen mit Bewilligungen stehen noch Restmittel aus den verbleibenden rund 65 Mio. € zu. Das heißt umgekehrt, den insgesamt etwas über 300 Unternehmen ist mehr als 1 Mrd. € zugeflossen. Dieser unmittelbare Entlastungsbetrag macht rund 8% der zum Stichtag verbliebenen Altverbindlichkeiten aus. Im Zuge der Rückbauförderung wurden rund ein Zehntel der Wohnungen abgerissen, für die nunmehr keine Betriebs- und Sicherungskosten mehr anfallen. Dies lässt bereits auf eine nicht unerhebliche wirtschaftliche Entlastung der Wohnungsunternehmen schließen.

Die Frist für den Vollzug der Abrisse wurde von 2010 bis Ende 2013 verlängert, da absehbar war, dass das Rückbautempo nicht ausreichte, um die Maßnahmen bis Ende 2010 abschließen zu können. Inzwischen sind seit Inkrafttreten des Altschuldenhilfegesetzes fast 20 Jahre vergangen. Die seinerzeit abgeschlossenen Kreditverträge dürften in den vergangenen Jahren mindestens einmal umgeschuldet worden sein. Im Zuge dieser Umschuldungen wird sich die Zinsbelastung vor dem Hintergrund des in den letzten Jahren gesunkenen Zinsniveaus deutlich verringert haben. Hinzu kommen Tilgungsleistungen der Unternehmen, die zusätzlich zu einer Reduzierung der Belastungen beigetragen haben. Dies wird daran deutlich, dass nach der Jahresstatistik des GdW der Fremdkapitalkostensatz, der im Jahr 2000 noch bei 5,2% lag, bis 2010 auf 4,5% gesunken ist. Kapitalgesellschaften haben ihn stärker gesenkt (von 5,3% auf 4,4%) als Genossenschaften (von 5,2% auf 4,7%).

Flächendeckende unternehmensbezogene Angaben zur Höhe des Tilgungsstands der Altschulden liegen nicht vor. Daher lassen sich Aussagen nur auf der Grundlage von Angaben befragter Unternehmensleitungen machen. Unsere Befragungen bestätigen die Aussagen, die bereits im empirica-Gutachten getroffen wurden: Die Autoren hatten seinerzeit festgestellt, dass bei den Unternehmen aufgrund der zusätzlichen Entlastung in Höhe des durchgeführten Rückbaus sowie durch mittlerweile erfolgte Umschuldungen zum Jahresende 2010 die durchschnittliche Altschuldenbelastung auf weniger als 70% des Ausgangswertes (ca. 50 € pro m²) gesunken ist. Die Erhebungen bei Wohnungsgesellschaften im Rahmen der Vertiefungsstudien ergaben, dass diese Mitte des Jahres 2013 bei den von uns näher betrachteten Unternehmen innerhalb einer sehr breiten Spanne von rund 25 bis 60% des Ausgangswertes lag.

Fortführung der Altschuldenhilfe aus heutiger Sicht

Im Gutachten "Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost" von 2008 wurde es von Difu und IFS für sinnvoll gehalten, als flankierendes Instrument zur Rückbauförderung "für Unternehmen, die unter besonderen wirtschaftlichen Problemen leiden, eine der bisherigen Härtefallregelung des § 6a AHG vergleichbare Förderung

²⁶ Vgl. Kabinettsvorlage 15.08.2001: Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern.

vorzusehen" (BMVBS, BBR 2008, S. 323 ff.). Begründet wurde die damalige Empfehlung damit, dass trotz einer Verbesserung der Lage der Wohnungsunternehmen eine Gruppe von Unternehmen in erheblicher Größenordnung existiere, die schlechte wirtschaftliche Kenndaten und zugleich hohe Leerstandsquoten aufweise. Würde die Altschuldenentlastung zukünftig ersatzlos fortfallen, bestände das Risiko, die Rückbauziele zu gefährden. Zugleich wurde in dem Gutachten die Wiedereinführung der Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen in Altbaubestände empfohlen. Beide Empfehlungen wurden nicht umgesetzt.

In den letzten fünf Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für den Stadtumbau wesentlich geändert, sodass eine Neubewertung der damaligen im Evaluierungsgutachten getroffenen Empfehlung zu einem Nachfolgeinstrument für die Altschuldenhilfe nötig ist. Die Altverbindlichkeiten und die damit verbundenen Belastungen wurden stark gesenkt (auf eine Restschuld unter 50 € pro m² bzw. eine Zinsbelastung von monatlich unter 0,15 €/m²) und die wirtschaftliche Lage der Wohnungsunternehmen hat sich insgesamt vor allem aufgrund gesunkener Leerstände, geringerer Finanzierungskosten und höherer Mieteinnahmen spürbar verbessert. Zwar ist ein nicht unerheblicher Teil der Wohnungsunternehmen in stark schrumpfenden Städten nach wie vor mit hohen Leerständen konfrontiert und steht vor erheblichen wirtschaftlichen Problemen. Allerdings sind heute noch vorhandene wirtschaftliche Probleme der Wohnungswirtschaft nicht in erster Linie auf die Altschulden zurückzuführen, vielmehr sind demografische und nachfragebedingte Einflüsse sowie die Unternehmensführung ausschlaggebend. Zudem sind die Bereitschaft und die Möglichkeit zum Rückbau in den letzten Jahren bei vielen Unternehmen stark gesunken.

Die Unternehmen, die derzeit noch in hohen Größenordnungen abreißen, tun dies zunehmend unabhängig von der Altschuldenentlastung. Die Wirkungen, die von einer Fortführung der Altschuldenentlastung aus heutiger Sicht zu erwarten wären, sind daher fraglich. Insbesondere ist aber die noch vor einigen Jahren gültige Zielsetzung des Stadtumbaus, den Leerstand zu reduzieren oder zumindest konstant zu halten, aufgrund der zunehmenden Leerstandsdynamik, wie oben dargestellt, auf längere Sicht nicht mehr realistisch. Vielmehr erscheint es realistisch und sinnvoll, künftig gezielt nur noch Teile des wachsenden Leerstands über Rückbau zu beseitigen. Hierfür sollten gebietsbezogene Prioritäten gesetzt und dort das Ziel flächenhaften Rückbaus unter Einbeziehung aller Eigentümergruppen verfolgt werden. Daher ist die Altschuldenentlastung, die auf eine zusätzliche Entlastung einzelner Wohnungsmarkttakteure abzielt, heute nicht mehr zielführend. Vielmehr müssen Rückbau- und Investitionsanreize so ausgestaltet werden, dass sie allen Eigentümern gleichermaßen offenstehen und sich damit künftig mehr Marktteilnehmer am Rückbau beteiligen. Andere Anreizinstrumente wie der in diesem Gutachten vorgeschlagene Investitionsbonus (vgl. Kapitel 6.3.2.) sind vor diesem Hintergrund als zielführender anzusehen und aus heutiger Sicht einer Fortführung der Altschuldenentlastung vorzuziehen. Durch den mit dem gezielten Rückbau gekoppelten erhöhten Investitionsbonus würde ein Anreiz gesetzt, der an die Umwidmungsregelung nach AHG anknüpft. Für Eigentümer, die im Hinblick auf die Struktur und Lage ihrer Bestände nicht zielgerecht zurückbauen können, aber in von der Gemeinde definierten Aufwertungsschwerpunkten investieren, würde der Investitionsbonus einen gewissen Ersatz für die nicht wieder eingeführte Investitionszulage schaffen.

7. Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung des Stadtumbaues

Im Ergebnis des Gutachtens werden im Folgenden Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung des Stadtumbauprozesses abgeleitet.

(1) Förderung des Stadtumbaues auch weiterhin auf hohem Niveau notwendig

Die bisherige Umsetzung des Stadtumbaues ist sowohl hinsichtlich der weiteren Aufwertung zukunftsfähiger Stadtquartiere als auch im Hinblick auf die Reduzierung nicht mehr nachgefragter Wohnungen durch Abriss gelungen. Im Ergebnis dieses erfolgreichen Prozesses hat sich der Rückbau von Wohnungen in den letzten Jahren deutlich verlangsamt. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den kommenden Jahren wieder mit deutlich steigenden Rückbaubedarfen zu rechnen ist. Und auch in den langfristig zu erhaltenden Stadtquartieren besteht nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf. Das Programm Stadtumbau Ost braucht daher eine langfristig verlässliche und hinreichende Finanzausstattung, die mittelfristig wieder das Niveau der Anfangsjahre des Stadtumbaues erreichen sollte.

(2) Förderinstrumente und Anreize des Programms Stadtumbau Ost haben sich grundsätzlich bewährt

Die Ausgestaltung der Förderanreize innerhalb des Programms Stadtumbau Ost hat sich grundsätzlich bewährt und sollte beibehalten werden. Insbesondere der Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen und ist geeignet, dem Stadtumbau Ost neben dem Rückbau ein eigenständiges Profil zu geben. Sowohl der Programmbereich Rückbau als auch der Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten sollte in den kommenden Jahren ohne kommunalen Eigenanteil fortgeführt werden.

(3) Investitionsbonus für Wohnungseigentümer, die zielgerecht investieren und abreißen

Es wird empfohlen, dass die Länder Wohnungseigentümern, die zielgerecht, d. h. innerhalb einer von der Kommune festgelegten Gebietskulisse mit Aufwertungspriorität, investieren, einen zusätzlichen Anreiz in Form eines Investitionsbonus gewähren. Fördergegenstand sind Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen in Wohngebäuden, die anteilig über einen Zuschuss gefördert werden. Ein erhöhter Investitionsbonus sollte den Eigentümern gewährt werden, die zielgerecht investieren und ebenso zielgerecht, d. h. innerhalb einer von der Kommune festgelegten Gebietskulisse mit Rückbaupriorität, abreißen. Ziel des Investitionsbonus ist, bedarfsgerechte Anreize für Investitionen in Gebäude mit hohem Förderaufwand und städtebaulich wichtiger Funktion zu setzen und dabei möglichst alle Gruppen von Wohnungseigentümern anzusprechen. Dieser Anreiz bzw. der Zuschuss sollte aus den Kompensationsmitteln, die der Bund den Ländern zur Verfügung stellt, sowie ggf. weite-

ren Landesmitteln gespeist werden. Die konkrete Ausgestaltung müsste auf der Länderebene erfolgen (zur konkreten Ausgestaltung siehe Kapitel 6.3.2).

(4) Stärkung der Wohnraumförderung im Kontext des Stadtumbaus und engere Verknüpfung mit der Städtebauförderung

Die Wohnraumförderung ist neben der Städtebauförderung das zweite wichtige Förderinstrument in den Ländern. Bis einschließlich 2019 stellt der Bund den neuen Ländern und Berlin Kompensationsmittel für die soziale Wohnraumförderung in Höhe von 196,9 Mio. € jährlich zur Verfügung. Damit verfügen die Länder über einen verlässlichen Finanzierungsrahmen für die Wohnraumförderung. Dieser sollte durch eine Intensivierung der Förderung, eine gezielte Erhöhung der Fördersätze und durch eine deutlich höhere Reichweite bei den Eigentümern von Altbauten sowie eine engere Verzahnung mit der Städtebauförderung genutzt werden, um den weiteren Stadtumbauprozess in den Städten zu unterstützen.

Um dies zu erreichen, wird die Etablierung eines integrierten Beratungsangebots für investitionsbereite Eigentümer empfohlen. Ansatzpunkte bietet ein aktives Altbaumanagement in den Kommunen.

Darüber hinaus sollte in den Ländern geprüft werden, ob die Ausgestaltung der Förderrichtlinien und Höhe der Förderdarlehen stärker an die besonderen Bedingungen im Altbaubestand angepasst werden können. Dies kann z. B. durch einen erhöhten Fördersatz bei Altbausanierungen erreicht werden, um die im Allgemeinen höheren Aufwendungen in diesem Bestand zu berücksichtigen. Zum anderen sollten sich die baulichen und bautechnischen Bedingungen im Altbau in einer realistischen operationellen Ausrichtung der Förderrichtlinien widerspiegeln.

(5) Rückbauförderung fortführen

Grundsätzlich wird eine weitere Förderung des Rückbaus nach dem gegenwärtigen Modell (ohne kommunalen Eigenanteil) empfohlen. Eine pauschale Anhebung der Förderhöhe pro rückgebautem m² Wohnfläche als Anreiz für eine Intensivierung des Rückbaus erscheint allerdings nicht zielführend.

Vielmehr sollten die bestehenden Möglichkeiten eines flexibleren Einsatzes der Rückbaumittel auf der kommunalen Ebene genutzt werden, um problemadäquat auf Rückbauerfordernisse reagieren zu können. Dies könnte z. B. heißen, dass flächenhafte Rückbauansätze besonders unterstützt werden. In einigen zukunftsfähigen Gebieten könnte es demgegenüber sinnvoll sein, den Teilrückbau stärker zu unterstützen, wenn damit eine Stabilisierung des Quartiers und der dort vorhandenen Infrastrukturen gesichert werden kann. In wieder anderen Gebieten ist möglicherweise auf erhöhte Aufwendungen beim Umzugsmanagement zu reagieren.

Es wird den Ländern empfohlen, die gegebenen Möglichkeiten eines flexiblen Mitteleinsatzes bei der Rückbauförderung im Rahmen von verbindlichen Kooperationsvereinbarungen stärker zu nutzen.

Wenn der Leerstand in den nächsten Jahren in einzelnen Regionen sehr stark ansteigt, muss überlegt werden, wie dieser strategisch nach festgelegten Prioritäten beseitigt werden kann. Ein generelles Kriterium könnte sein, dass er vorrangig dort beseitigt wird, wo er sich am stärksten negativ auf die Entwicklung von Gebieten und benachbarten (zukunftsfähigen) Wohnungsbeständen auswirkt bzw. wo seine Beseitigung den höchsten und dauerhaftesten Nutzen (städtebaulich, wirtschaftlich, energetisch etc.) bringt und eine flächenhafte Umsetzung möglich ist. Entsprechende Festlegungen müssten in den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten getroffen werden.

(6) Aufwertungsförderung im Stadtumbau für zukunftsfähige Stadtquartiere

In den letzten Jahren erfolgte in den meisten Ländern eine starke bzw. teilweise ausschließliche Fokussierung der Aufwertungsmittel im Stadtumbau auf die innerstädtischen Altbauquartiere. Eine entsprechende Schwerpunktsetzung sollte auch künftig grundsätzlich aufrechterhalten bleiben. Doch ebenso gibt es Quartiere des industriellen Wohnungsbaus mit einer langfristigen Zukunftsperspektive. Angesichts der Veränderungen in der demografischen Struktur in den derzeit vielfach stabilen Wohngebieten aus den 1960er und frühen 1970er Jahren werden auch in diesen Gebieten Aufwertungsmaßnahmen z. B. zur barrierearmen Freiraumgestaltung etc. notwendig sein. Die Aufwertungsförderung im Stadtumbau sollte sich daher künftig vor allem an der Zukunftsfähigkeit von Stadtquartieren, den konkreten Handlungsbedarfen und im INSEK verankerten Prioritätensetzungen der Stadtentwicklung orientieren.

(7) Keine Fortführung der Altschuldenentlastung - gleiche Förderanreize für alle Eigentümergruppen

Es wird empfohlen, auf eine Fortführung der Altschuldenentlastung zu verzichten. Heute noch vorhandene wirtschaftliche Probleme der Wohnungswirtschaft sind nicht in erster Linie auf die Altschulden zurückzuführen. Vielmehr sind demografische und nachfragebedingte Einflüsse ausschlaggebend, die alle Wohnungseigentümer gleichermaßen treffen. Dementsprechend sollten künftig in besonders betroffenen Regionen und Städten gebietsbezogene Prioritäten gesetzt und konsequenter das Ziel eines flächenhaften Rückbaus unter Einbeziehung aller Eigentümergruppen innerhalb der Rückbaugebiete verfolgt werden. Die Altschuldenentlastung, die auf eine zusätzliche Entlastung einzelner Wohnungsmarktakeure abzielt, ist daher heute nicht mehr zielführend. Vielmehr müssen Rückbau- und Investitionsanreize so ausgestaltet werden, dass sie allen Eigentümern gleichermaßen offenstehen und sich damit künftig mehr Marktteilnehmer am Rückbau beteiligen. Andere Anreizinstrumente wie der - in Verbindung mit oder ohne Abriss vorgesehene - Investitionsbonus (siehe oben) sind vor diesem Hintergrund als zielführender anzusehen und aus heutiger Sicht einer Fortführung der Altschuldenentlastung vorzuziehen.

(8) Stärkung der konzeptionellen Grundlagen des Stadtumbaus

Die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte sind die wichtigste konzeptionelle Grundlage des Stadtumbaus. Sie müssen als Instrument der informellen Planung weiter gestärkt, regelmäßig aktualisiert und oftmals auch in ihrer Aussagekraft vor allem in Bezug auf Instrumente der Umsetzung geschärft werden. Die Abstimmungen zwischen

den Verfahrensbeteiligten haben sich grundsätzlich bewährt, sind aber vielerorts in den letzten Jahren weniger intensiv betrieben worden. In den Fortschreibungen der Konzepte sollten sowohl langfristig zu erhaltende Bestandskerne als auch Rückbaubestände räumlich klarer definiert werden. Die Länder sollten die Kommunen bei ihren Bemühungen um qualifizierte Stadtumbaukonzepte unterstützen.

Aufbauend auf den Stadtentwicklungskonzepten ist eine Qualifizierung der Strategien zur Altbauaktivierung notwendig. Angesichts der Prognosen für die künftige Nachfrageentwicklung sind prioritär zu entwickelnde Quartiere und Bestände klarer zu benennen sowie die quartiersbezogenen Zielsetzungen stärker zu operationalisieren.

(9) Instrumente der Altbaumobilisierung konsequenter nutzen

Die größte Herausforderung im Stadtumbau besteht in den nächsten Jahren darin, weitere Impulse für die Erneuerung der zukunftsfähigen Bestände, insbesondere in den Innenstädten, zu setzen. Die Marktkräfte sind in den meisten Stadtumbaustädten zu schwach, um diese Aufgabe zu meistern. Die verschiedenen Förderangebote haben sich daher als unverzichtbarer Impulsgeber und wirtschaftliche Stütze der Erneuerungsprozesse erwiesen. Mit dem Programmteil Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten besteht im Stadtumbau Ost ein Förderinstrument, das hervorragend geeignet ist, auf diese Probleme zu reagieren. Dieses Instrument muss noch konsequenter genutzt und auch experimentierfreudig weiterentwickelt werden.

Voraussetzung dafür ist neben einer qualifizierten Altbauaktivierungsstrategie ein aktives Altbaumanagement durch die Kommune. Es bestehen inzwischen in vielen Kommunen Erfahrungen, wie eine bessere Einbindung vor allem der privaten Kleineigentümer gelingen kann, entsprechende Aktivierungs- und Beratungsangebote wurden eingeführt. Dort wo Kommunen entsprechende Prioritäten setzen, sind klare Erfolge in der Aktivierung bzw. der Gewinnung neuer Eigentümer erkennbar. Notwendig ist aber eine weitere Intensivierung und Übertragung erfolgreicher Ansätze auf mehr Städte.

Hilfreich ist zudem, den Kommunen mehr Flexibilität bei der Vergabe von Aufwertungs- oder Sicherungsmitteln in prioritären Gebietskulissen einzuräumen, z. B. durch ein quartiersbezogenes Management und die Bildung von lokalen Förderfonds auf Quartiersebene. Die Kommunen wären dann ausgehend von ihrer abgestimmten Altbauaktivierungsstrategie in der Lage, schnell und mit konkreten Förderangeboten auf handlungsbereite Eigentümer zuzugehen. Auch die Verknüpfung mit der Wohnraumförderung würde erleichtert.

(10) Verbindliche Kooperationsvereinbarungen zwischen den Akteuren des Stadtumbaus

Da die Umsetzung des Stadtumbaus und die damit verbundenen Aushandlungsprozesse in den kommenden Jahren vielfach schwieriger werden, wird empfohlen, die Möglichkeit des Abschlusses von Kooperationsvereinbarungen zwischen den wichtigsten kommunalen Stadtumbauakteuren und dem jeweiligen Land zu prüfen. Inhalte der Kooperationsvereinbarungen sollten die Definition gemeinsamer Ziele, die Festschreibung prioritärer Maßnahmen, die Mitwirkung der Akteure und auch Aussagen zur Fördermittelbereitstellung sein. Kooperationsvereinbarungen können für die beteiligten Akteure soweit wie möglich verlässliche Rahmenbedingungen über mehrere

Jahre schaffen. Im Rahmen dieser Vereinbarungen können dann auch an die jeweilige Problemlage angepasste Förderkonditionen z. B. bei der Rückbauförderung ausgehandelt werden.

Die Länder sollten prüfen, ob Kommunen, mit denen eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen wird, eine Förderpriorität im Land erhalten sollten.

(11) Fusionen von Wohnungsunternehmen erleichtern

Angesichts der stadumbaubedingt bereits verringerten und künftig vermutlich noch weiter zu reduzierenden Wohnungsbestände vieler Wohnungsunternehmen können Fusionen die Möglichkeiten der Wohnungsunternehmen, den Stadtumbauprozess aktiv mitzugestalten, erhöhen. Derzeit behindert die bei Unternehmenszusammenschlüssen fällige Grunderwerbsteuer diesen Prozess, da nahezu das gesamte Vermögen der Wohnungsunternehmen in Grundbesitz besteht und somit im Falle einer Fusion erhebliche Steuerbelastungen wirksam werden. Es wird daher empfohlen, zu prüfen, wie - vergleichbar der 2005/2006 geltenden Regelung zur Grunderwerbsteuerbefreiung - eine erneute Regelung zur Erleichterung von Fusionen eingeführt werden kann. Allerdings hat die Erfahrung aus den Jahren 2005/2006 gezeigt, dass für die Realisierung von Fusionen ein längerer zeitlicher Vorlauf notwendig ist, sodass eine entsprechende Regelung eine Laufzeit von mindestens vier Jahren bräuchte.

(12) Sensibilisierung für künftige Nachfrage- und Leerstandsentwicklung - Stadtumbau neu denken

An verschiedenen Stellen wurde bereits darauf verwiesen, die längerfristigen Entwicklungsperspektiven in Ostdeutschland nicht aus dem Blick zu verlieren. Diese sind in den meisten Regionen und Kommunen von einem weiter gravierenden Rückgang der Nachfrage und wieder erheblich ansteigenden Leerständen geprägt. Der Blick auf den aktuellen Stadtumbauprozess offenbart aber eine vielfach zersplitterte Akteurslandschaft. Oft überwiegt die Orientierung an den jeweils eigenen Interessen. Dies scheint mit eines der Hemmnisse im aktuellen Stadtumbau zu sein. Wenn aber adäquat auf die Herausforderungen der nächsten Jahre reagiert werden soll, müssen sich alle beteiligten Akteure bewegen, um dem Prozess wieder mehr Dynamik zu verleihen. Dazu wird empfohlen, einen Dialogprozess mit den Akteuren des Stadtumbaus über mittel- und langfristige Handlungserfordernisse zu initiieren. Dieser kann mit verschiedenen weiteren Initiativen verbunden werden, z. B. studentischen Wettbewerben, Ausstellungen etc. Entscheidend sind die Auseinandersetzung mit dem Stadtumbau und das Lenken von Aufmerksamkeit auf den Stadtumbau und die künftigen Herausforderungen.

Verbunden damit wird derzeit die Gefahr gesehen, dass aus einer zu kurzfristigen Handlungsperspektive heraus von den Wohnungseigentümern und den Kommunen Entscheidungen über Investitionen getroffen werden, die sich in den nächsten Jahren als nicht zukunftsfähig erweisen, weil keine ausreichende Auseinandersetzung mit den Entwicklungsperspektiven erfolgte.

Soll der Stadtumbau auch künftig erfolgreich fortgeführt werden, ist ein akteursübergreifender Konsens aller wichtigen Akteure zu den Zielen und Strategien des Stadtumbaus notwendig. Erstarrungen, die aus den unterschiedlichen Interessen verschiedener wohnungspolitischer und wohnungswirtschaftlicher Akteursgruppen entstanden

sind, müssen sowohl auf der kommunalen wie auch auf den übergeordneten Ebenen überwunden werden, um die veränderten und schwierigen künftigen Aufgaben im Stadtumbau bewältigen zu können.

Tabelle 7.1 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung der Förderinstrumente.

Tabelle 7.1:

Zusammenfassung der Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung der Förderinstrumente	
Förderung des Stadtumbaus auf hohem Niveau fortsetzen	– Ausstattung der Stadtumbauförderung mindestens auf bisherigem Niveau
Angemessenheit vorhandener Förderinstrumente und Anreize des Programms Stadtumbau Ost	– Beibehaltung vorhandener Programmbereiche und Förderanreize im Stadtumbau Ost – Fortführung der Programmbereiche Rückbau und Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten ohne kommunalen Eigenanteil – Nutzung vorhandener Möglichkeiten des flexiblen Einsatzes von Rückbaumitteln auf kommunaler Ebene
Investitionsbonus für Wohnungseigentümer, die zielgerecht investieren und abreißen	– Zusätzliche Investitionsanreize für diejenigen Eigentümer, die zielgerecht investieren, erhöhter Investitionsbonus für Eigentümer, die zusätzlich zielgerecht abreißen; Ausgestaltung auf Länderebene
Engere Verknüpfung von Städtebau- und Wohnraumförderung	– Etablierung eines integrierten Beratungsangebots für investitionsbereite Eigentümer zur engeren Verzahnung von Städtebau- und Wohnraumförderung – Prüfung einer Anpassung der Länder-Förderrichtlinien und der Höhe der Förderdarlehen an die besonderen Bedingungen im Altbaubestand
Rückbauförderung fortführen	– Orientierung der Umsetzung des Rückbaus auf flächenhafte Maßnahmen – Nutzung bestehender Möglichkeiten des flexiblen Einsatzes zur Reaktion auf differenzierte Problemlagen in den Kommunen
Aufwertungsförderung im Stadtumbau für zukunftsfähige Stadtquartiere	– Orientierung der Vergabe der Aufwertungsmittel künftig v. a. an der Zukunftsfähigkeit von Akteuren in Stadtquartieren, den konkreten Handlungsbedarfen und im INSEK verankerten Prioritäten
Keine Fortführung der Altschuldenentlastung - gleiche Förderanreize für alle Eigentümergruppen	– Verzicht auf die Fortführung der Altschuldenentlastung – Ausgestaltung der Rückbau- und Investitionsanreize mit Fokus auf alle Eigentümergruppen
Qualifizierung der Instrumente des Stadtumbaus	
Stärkung konzeptioneller Grundlagen des Stadtumbaus	– Aktualisierung und Konkretisierung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte – Räumliche Definition langfristig zu erhaltender Bestandskerne und Rückbaubestände – Qualifizierung der Strategien zur Altbauproduktion
Instrumente der Altbaumobilisierung konsequenter nutzen	– Programmteil Sanierung, Sicherung und Erwerb konsequenter nutzen – Aktiveres Altbaumanagement durch die Kommune – Flexibilisierung bei der Vergabe von Aufwertungsmitteln in prioritären Gebietskulissen
Verbindliche Kooperationsvereinbarungen zwischen den Akteuren des Stadtumbaus	– Definition gemeinsamer Ziele, Festschreibung prioritärer Maßnahmen, Verbindlichkeit in der Fördermittelbereitstellung – Förderpriorität für Beteiligte an Kooperationsvereinbarungen
Fusionen von Wohnungsunternehmen befördern	– Grunderwerbsteuerbefreiung bei stadumbaubedingten Fusionen von Wohnungsunternehmen
Sensibilisierung für künftige Nachfrage- und Leerstandsentwicklung	– Dialogprozesse mit Akteuren des Stadtumbaus über mittel- und langfristige Handlungserfordernisse initiieren – Konsensorientierten Stadtumbau fortsetzen

Literaturliste

- [BBR 2004] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2004): Inanspruchnahme und Wirkungen der Investitionszulage für den Mietwohnungsbereich (BBR-Online-Publikation). Bonn.
- [BBSR 2009] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2009): Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des BBSR bis zum Jahr 2025.
- [BBSR 2011] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2011): Wohnungsmarktprognose 2025. Bonn.
- [BBSR 2012a] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden im Vergleichszeitraum 2005-2010. Datenbasis. Bonn.
- [BBSR 2012b] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012) (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2030. Bevölkerung, private Haushalte, Erwerbspersonen. Analysen Bau.Stadt.Raum Bd. 9.
- [BBSR 2012c] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): In: Reihe Forschungen Möglichkeiten und Grenzen des Ersatzneubaus als Beitrag zu Energieeinsparung und Klimaschutz bei Wohngebäuden. Bonn.
- [BBSR o.J.] BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Städtebauförderdatenbank des BBSR. fortlaufend.
- Bernt, Matthias/Liebmann, Heike (Hrsg.) (2013): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen, Wiesbaden: Springer VS.
- [BMVBS, BBR 2007] BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost. Berlin/Bonn.
- [BMVBS, BBR 2008] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Gutachten. Berlin.
- [BMVBS 2010] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Stadtumbau vor neuen Herausforderungen. Vierter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin.
- [BMVBS 2011] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011): Evaluierung der Städtebauförderung. Kommunale Arbeitshilfe. Berlin/Bonn.
- [BMVBS 2012a] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Anreizinstrumente für Rückbau und Aufwertung von Beständen und Quartieren, Ergebnispapier der Expertengespräche zum Stadtumbau Ost am 21. und 28.03.2012. Abzurufen unter http://www.stadtumbau-ost.info/aktuelles/120418_Ergebnispapier_Experten-SUO.pdf
- [BMVBS 2012b] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost. Berlin.
- [BMVBS 2012c] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): 10 Jahre Stadtumbau Ost Berichte aus der Praxis. Fünfter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin.
- [BMVBS 2012d] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Städtebauförderung 2012 - Merkblatt zu den Programmen der Städtebauförderung. Berlin.
- [BMVBS 2013] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Arbeitshilfe zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen der Unterkunft im Rahmen kommunaler Satzungen. Berlin.
- Bundesprogramm Stadtumbau Ost (2012): Programmjahr 2012.
- [BTS 2010] Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (2010): Profilierung des Programms Stadtumbau Ost ab 2010. Ergebnisse einer Workshopreihe des BMVBS, BBSR und der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Abzurufen unter <http://www.staedtebaufoerderung.info>.
- Empirica (2010): Altschuldenhilfe und Stadtumbau. Berlin.

Gatzweiler, Hans-Peter/Milberg, Antonia (2009): Schrumpfende Städte wachsen und wachsende Städte schrumpfen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.

[GdW 2011] Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2011): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2011/2012. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW. Berlin.

[IFS 2010] Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH 2010: Jahresbericht der Begleitforschung Stadtumbau Ost im Land Sachsen Anhalt. Berlin.

[IFS 2013] Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2013): Jahresbericht der Begleitforschung Stadtumbau Ost im Land Sachsen Anhalt. Berlin.

Jenkis, Helmut (2001): Kompendium der Wohnungswirtschaft. 4. Auflage. München.

[KfW 2010] Kreditanstalt für Wiederaufbau (2010): KfW-Akzente Nr. 24, 2010. Berlin.

[KfW 2012] Kreditanstalt für Wiederaufbau (2012): KfW-Geschäftsbericht 2012. Berlin.

[MIL 2013] Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (2013): Innerstädtische Wohngebiete im Fokus des Stadtumbaus. Handlungsansätze für die kommunale Praxis. Potsdam.

[SMI 2011] Sächsisches Staatsministerium des Innern (2011): Erhebung in 81 Stadtumbaukommunen, Oktober 2011. Dresden.

[TMBLV 2012] Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (2012): Wohnungsmarktbericht Thüringen. Beobachtungen und Ausblick. Erfurt.

[VV 2012] Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2012 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2012) vom 16.12.2011/04.04.2012.

[VV 2013] Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2013 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2013) vom 21.12.2012/21.03.2013.

Anhang

Fördersystematik Brandenburg

	Programm	Fördergegenstand	Förderart Förderhöhe	Bindungen	Räumlicher Fokus der Förderung	Adressatenkreis	Fördervoraussetzung
Städtebau-förderung		Landesspezifische Besonderheiten des Programms Stadtumbau Ost Generell: räumliche Konzentration der Mittel, Überlagerung der Förderkulissen					
	Stadtumbau Ost: Aufwertung dar. SSE	Kombination mit Mitteln der Wohnraumförderung (Spitzenfinanzierung unrentierlicher Kosten), Bindung für 25% der Wohnungen im Gebäudebestand Voraussetzung: "Altbauaktivierungsstrategie" (Prioritätenbildung, konkrete Maßnahmen zur Aktivierung von Privateigentümern)					
	dar. Rückführung städtischer Infrastruktur						
	Stadtumbau Ost: Rückbau						
Wohnraum-förderung	Mietwohnungsbau	Mod.Inst., generationengerechte Anpassung von Gebäuden mit mindestens drei Mietwohnungen: - bauliche Maßnahmen - gen. ger. Gestaltung der Hof- und Freiflächen - Verbesserung der Energieversorgung - bauliche Einsparmaßnahmen von Ressourcen - Voraussetzungen für Informations- und Kommunikationstechnik	Baudarlehen: 40% der Baukosten, max. 440 €/m ² , je WE max. 100 m ² Zusätzlich 70 €/m ² wenn: - Senkung Energiebedarf - familien- oder seniorengerechte Grundrisse - neue Balkone/Freisitze familien- und kinderfreundliche sowie seniorengerechte Gestaltung von Hof- und Freiflächen Denkmalbereiche: +50 € bis 100 €/m ² (Einzeldenkmale)	- vereinbarte Belegungsbindungen für 25% der Wohnungen im Gebäudebestand - Nettokaltmiete nicht über 4,60 €/m ² WFL - rund um Berlin und Potsdam: 5,50 €/m ² WFL bei Neubau Mod.-umlage max. 1,53 €/m ² WFL - Mieterhöhung innerhalb von 3 Jahren max. 10% - Zweckbindungsdauer: 15 Jahre	Vorhaben nur innerhalb innerstädtischer Sanierungs- und Entwicklungsgebiete In RWK, Stadtumbaustädten, MZ Vorhaben auch in "Vorranggebieten Wohnen" und "Konsolidierungsgebieten Wohnraumförderung"	- natürliche und juristische Personen als Eigentümer - Erbbauberechtigte und Verfügungsberechtigte von Mietwohngebäuden	- nach Fertigstellung müssen mind. 3 WE/Gebäude für Familien bzw. Senioren geeignet sein - Eigenkapital: mind. 15% (Neubau: mind. 20% inkl. vorh. Grundstück)
Wohnraum-förderung	Bildung und Mod.-Inst. mit energ. Sanierung von Wohneigentum in Innenstädten	Schaffung selbst genutzten Wohneigentums durch a Erwerb leer stehender oder bereits durch den Erwerber genutzter Gebäude b Um-/Ausbau sowie Erweiterung bestehender Gebäude c Neubau oder Ersterwerb von Eigenheimen und Eigentumswohnungen (Baulückenschließung) d Herrichtung von innerörtlichen Bestandsgebäuden	Derzeit Umstellung von Zuschuss auf Darlehenprogramm, seit Herbst 2012 Antragsstopp für neue Anträge bis zum Vorliegen der neuen Richtlinie Mitte 2013 (Ziel: revolving Fonds)		Vorhaben in OZ und MZ, dort nur in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten und Vorranggebieten Wohnen	Eigentümer als Selbstnutzer unter Berücksichtigung von Einkommensgrenzen (sowie Schaffung einer zweiten Wohnung)	

Fördersystematik Mecklenburg-Vorpommern

	Programm	Fördergegenstand	Förderart Förderhöhe	Bindungen	Räumlicher Fokus der Förderung	Adressatenkreis	Fördervoraussetzung
Städtebau-förderung		Landesspezifische Besonderheiten des Programms Stadtumbau Ost					
	Stadtumbau Ost: Aufwertung	Überwiegend in Fördergebieten der MZ und OZ Aufwertungsmittel werden mit der landeseigenen "Initiative Innenstadt" verzahnt (Bündelung von Mitteln der Wohnraum- und Städtebauförderung)					

	dar. SSE	Nicht umgesetzt Stattdessen: Bereitstellung anderer Fördermittel, insb. seit 2011 über Initiative "Private mit ins Boot" (zusätzliche Fördermittel für private Gebäudemodernisierung in Fördergebieten), Festbetragsförderung für familienfreundliches Bauen im Innenstadtbestand					
	dar. Rückführung städtischer Infrastruktur						
	Stadtumbau Ost: Rückbau	Überwiegend in kleinen Gemeinden und GZ, vorwiegend in Gebieten des DDR-Wohnungsbaus					
Wohnraumförderung	Modernisierung und Instandsetzung von Miet- und Genossenschaftswohnungen	- Mod. Inst. allgemein - Anbau v. Balkonen, - Dach nach Teilrückbau, - Außenanlagen, - Personenaufzüge	Darlehen, bis 40% ff. Kosten, bis zu 500 €/m ² WF untersch. Höchstgr. revolvierender Fonds	keine		Eigentümer, von Miet- und Genossenschaftswohnungen, Whg. mind. 10 Jahre alt	Fördervorrang bei Beteiligung am Stadtumbau durch Rückbau o.§ 6a AHG
Wohnraumförderung	Modernisierung und Instandsetzung von Miet- und Genossenschaftswohnungen sowie von selbst genutztem Wohneigentum in innerstädtischen Altbauquartieren	auch Förderung des barrierefreien Umbaus von Miet- und G.-wohnungen sowie bei selbstgenutztem Wohneigentum	Baudarlehen bis 60% zuw. f. Ausgaben von bis zu 700 €/m ² WF/max. 25.200 €, sonst 40% max. 12.000 €/WE, Kinderzusatzdarlehen bei selbst genutztem Wohneigentum bis 3.000 €/Kind 2% Zins, 2% Tilg.	keine	Barrierefrei: Ober-/Mittel-Grundzentren Altbau: Ober- Mittelzentren, Städte >10.000 EW	oder selbst genutztem Wohneigentum - vor dem 1.1.1949 erbaut - in innerstädtischen Altbauquartieren gelegen	
Wohnraumförderung	Modernisierung und Instandsetzung von selbst genutztem Wohneigentum durch Alleinerziehende und Familien mit Kindern	Wie oben	Baudarlehen bis 40% zuwendungsfähiger Ausgaben von bis zu 500 €/m ² WF, für zuwendungsfähige Ausgaben bis zu 50.000 €/WE, max. 20.000 €/WE Kinderzusatzdarlehen bis 3.000 €/Kind	keine	Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern	Eigentümer mit selbst genutztem Wohneigentum, - das vor dem 1.1.1970 erbaut wurde - in Wohngebäuden mit max. 4 WE - das von HH mit mind. einem Kind zu eigenen Wohnzwecken genutzt wird	

Fördersystematik Sachsen

	Programm	Fördergegenstand	Förderart Förderhöhe	Bindungen	Räumlicher Fokus der Förderung	Adressatenkreis	Fördervoraussetzung
Städtebauförderung		Landesspezifische Besonderheiten des Programms Stadtumbau Ost					
	Stadtumbau Ost: Aufwertung	Bei Rückbau aus Aufwertungsmitteln 10 Jahre keine Neubebauung des Grundstücks mit Mietwohnungsbau					
	dar. SSE	Verpflichtung zur vollständigen Sanierung innerhalb von 5 Jahren					
	dar. Rückführung städtischer Infrastruktur						
	Stadtumbau Ost: Rückbau						
Wohnraumförderung	RL Wohneigentum	Erwerb eines bestehenden Wohnhauses oder ETW in Verb. mit Sanierung oder Errichtung Wh in Baulücke	Darlehen max. 50.000 €/WE zzgl. 35.000 €/Kind+Einlieger-WE 35.000 € 1% Zinsen 25 J. fest 2% Tilgung Zuschuss max. 1.000 € Bauberatung Kostenl. Sondertilgung		Ober-/Mittel-Grundzentrum, lt. Entwicklungskonzept = integrierte Lage oder = demografische/wohnungspolitische Zielsetzung	Selbstnutzer offen	Bestätigung der Kommune Eigenanteil=20% KfW-Wohneigentumsprogramm
Wohnraum-	RL energetische Sanierung	Energetische Sanierungsmaßnahme	Darlehen max. 50.000 je WE bis zu		Ober-/Mittel-Grundzentrum, lt.	Eigentümer	Gebäude älter als 2 Jahre, energie-

förderung		an Wohngebäuden (Dämmung, Energiequelle, Verbesserung der Nutzungseffizienz)	90% ff Kosten 1% Zinsen 25 J. fest 2% Tilgung Zuschuss max. 1.000 € Bauberatung Kostenl. Sondertilgung		Entwicklungskonzept = integrierte Lage oder = demografische/wohnungspolitische Zielsetzung		tische Bewertung
Wohnraumförderung	RL Wohnraumanpassungen für generationsübergreifendes Wohnen	Anpassung von Wohnraum an geänderte Wohnbedürfnisse mind. 3 von 11 ff Maßnahmen (Grundrisse, Aufzüge, Balkone etc.)	Darlehen max. 50.000 je WE bis zu 75% ff Kosten 1% Zinsen 25 J. fest 2% Tilgung Zuschuss max. 1.000 € Bauberatung Kostenl. Sondertilgung möglich	20 Jahre Nutzungsbindung	Ober-/Mittel-Grundzentrum, lt. Entwicklungskonzept = integrierte Lage oder = demografische/wohnungspolitische Zielsetzung	Eigentümer	Gebäude älter als 2 Jahre, Nutzungskonzept

Fördersystematik Sachsen-Anhalt

	Programm	Fördergegenstand	Förderart Förderhöhe	Bindungen	Räumlicher Fokus der Förderung	Adressatenkreis	Fördervoraussetzung
Städtebauförderung			Landesspezifische Besonderheiten des Programms Stadtumbau Ost				
	Stadtumbau Ost: Aufwertung	keine					
	dar. SSE						
	dar. Rückführung städtischer Infrastruktur						
	Stadtumbau Ost: Rückbau	Vorfinanzierung, wird derzeit neu verhandelt, bisher Kosten der Vorfinanzierung max. 6,6% der Fördersumme					
Wohnraumförderung	IB Förderdarlehen zur Bildung von Wohneigentum	Nachrangige Darlehen zur Fin. selbstgenutzten Wohneigentums (Erwerb und Modernisierung)	2% 10 J. bis 130 m ² einmaliger Zuschuss 500 € Kinderbonus 800 €/Jahr bis 5 Jahre 5.000 € Sondertilgung bei Geburt weit. Kind innerhalb 5 J. 1% Bearb.	Einkommen bis § 9 WoFG+60%	Gebietskulisse Stadtumbau ("aufgeweicht")	Junge Familien	HH ab 2 Pers.
Wohnraumförderung	IB Wohneigentum	Nachrangige Darlehen zur Fin. selbstgenutzten Wohneigentums (Erwerb und Modernisierung)	Derzeit 3,87% 10-J-Bind	-	-	Privatpersonen	
Wohnraumförderung	IB Sicher Bauen	Besicherung von Krediten für Mod. Und Neubau	Bis zu 80% des Förderdarlehens, 1,5% einmalig, 1% laufend Mind. 25.000 €	-	-	Käufer, Modernisierer	
Wohnraumförderung	Sachsen-Anhalt modern	Barrierereduzierender Umbau, Maßnahmen zur Verb. Energieeffizienz, in Verbindung damit auch Mod. Inst.	Bis 100% max.750.000 € 10, 20, 30 J. Laufzeit, 10 J fest, unter KfW-Zinssatz, ein Jahr tilgungsfrei	-	-	Privatpersonen und private Vermieter	Nicht mit KfW kombinierbar, Hausbank muss auf Finanzierung verzichten

Fördersystematik Thüringen

	Programm	Fördergegenstand	Förderart Förderhöhe	Bindungen	Räumlicher Fokus der Förderung	Adressatenkreis	Fördervoraussetzung
Städtebau-förderung		Landesspezifische Besonderheiten des Programms Stadtumbau Ost					
	Stadtumbau Ost: Aufwertung						
	dar. SSE						
	dar. Rückführung städtischer Infrastruktur						
	Stadtumbau Ost: Rückbau	Rückbaupool auf kommunaler Ebene zur Finanzierung kostenintensiverer Abrisse					
Wohnraum-förderung	Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus in besonderen Gebietskulissen zur Innenstadtabstabilisierung im Freistaat Thüringen (ISSP)	Mietwohnungsneubau, Um- und Ausbau von Miet- und Genossenschaftswohnungen	Anteilsfinanzierung von max. 70% (Zinsfreiheit bis 2027) Baudarlehen bis zu 800 €/m ² , erhöhbar auf 1.000 € bei barrierefreier/behindertengerechter Ausstattung	Belegungsbindung § 9 WoFG + 20% Ortsübliche Vergleichsmiete Bis 2026 keine Mieterhöhung Obergrenze Baukosten bis max. 1.300 €/m ²	Grundstück muss im - Sanierungs-, Erhaltungs- oder Kerngebiet liegen - oder Recyclinggrundstück nach Abriss - oder städtebaulich oder wohnungswirtschaftlich wichtig sein	Eigentümer oder sonstiger Verfügungsberechtigter des Baugrundstücks (privat oder öffentlich-rechtlich)	Vorhaben muss im Einklang mit dem SEK stehen und der Bedarf an den Wohnungen ist nachzuweisen
Wohnraum-förderung	Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohnungen (ThürModR)	Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohnungen, Energetische Sanierung	Anteilsfinanzierung von max. 80% (Zinsfreiheit bis 2027) Baudarlehen bis zu 800 €/m ² , erhöhbar auf 1.000 € bei barrierefreier/behinderten gerechter Ausstattung	Belegungsbindung § 9 WoFG + 20%	Gebäude muss erhaltungswürdig sein und im Einklang mit dem SEK stehen	Eigentümer oder sonstiger Verfügungsberechtigter des Baugrundstücks (privat oder öffentlich-rechtlich)	Vorhaben muss im Einklang mit dem SEK stehen
Wohnraum-förderung	Schaffung von Wohneigentum in der Stadt (Wohneigentumsprogramm-WEP)	Förderung der Neuschaffung von Eigenwohnraum in besonderen Gebietskulissen sowie die Förderung des Erwerbs von vorhandenen Eigenwohnraum (Bestandserwerb)	Anteilsfinanzierung von max. 70%, Baudarlehen: Grundförderung 50.000 €, Kinderzuschläge (zusätzlich 10.000 € pro Kind) 2% Zinsen bis 2022, danach 5%	§ 9 WoFG + 60%	Grundstück muss im - Sanierungs-, Erhaltungs- oder Kerngebiet liegen - oder sich in einer Stadtumbaugemeinde befinden - oder städtebaulich oder wohnungswirtschaftlich wichtig	Eigentümer des Grundstücks, Familien mit Kindern, Haushalte mit schwerbehinderten Haushaltsangehörigen	Einhaltung von Einkommensgrenzen und Selbstbehalten
Wohnraum-förderung KfW/TAB	Thüringer Familienbaudarlehen Modernisierungsdarlehen (Ausreichung durch Thüringer Aufbaubank, Freistaat Thüringen verbürgt die Darlehen)	Förderung der Neuschaffung von Eigenwohnraum in besonderen Gebietskulissen sowie Förderung des Bestandserwerbs sowie Mod. und Inst. von Eigenwohnraum	zinsgünstige Darlehen max. 50.000 €	§ 9 WoFG + 60%	Neubau nur in Stadtumbaugemeinden	Eigentümer des Grundstücks, Familien mit Kindern, Haushalte mit schwerbehinderten Haushaltsangehörigen	Einhaltung von Einkommensgrenzen und Selbstbehalten



Kommunalbefragung im Rahmen des Gutachtens „Anreizinstrumente für Investitionen im Stadtumbau Ost“

im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Die Befragung bildet eine wichtige Grundlage, um Vorschläge für die Ausgestaltung künftiger Investitionsanreize im Stadtumbauprozess zu erarbeiten. Sie wird vom zuständigen Ministerium Ihres Landes sowie den kommunalen Spitzenverbänden und den Verbänden der Wohnungswirtschaft befürwortet. Die Ergebnisse der Befragung werden in anonymisierter Form ausgewertet, es erfolgt keine Darstellung oder Weitergabe der Angaben einzelner Städte.

Bitte beantworten Sie die Fragen so bald wie möglich und senden den Fragebogen bis zum 15.3. 2013 zurück an:

IFS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
Lützowstraße 93 10785 Berlin

Für Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Dr. Reinhard Aehnelt	Tel. 030/250 00 70	E-Mail: aehnelt@ifsberlin.de
Dr. Hanna Sommer	Tel. 0331/28 997 37	E-Mail: hanna.sommer@bbsm-brandenburg.de

Ganz kurz einige Hinweise:

- Wenn konkrete Angaben nicht möglich sind, geben Sie bitte Schätzungen an.
- Alle Ihre Angaben unterliegen dem Datenschutz.
- Bitte füllen Sie den Fragebogen möglichst vollständig aus.

Gliederung des Fragebogens

- A Einleitende Frage**
- B Fragen zu Innerstädtischen Altbauquartieren**
 - B 1 Problemlagen und Entwicklungstrends
 - B 2 Handlungsschwerpunkte und Altbaumanagement
- C Fragen zu Gebieten des DDR- Wohnungsbaus**
 - C 1 Problemlagen und Entwicklungstrends
 - C 2 Handlungsschwerpunkte und Rückbaumanagement



A Einleitende Frage

Weiter mit Frage ...

Name der Stadt:

A 1 Wie viele innerstädtische Altbaugebiete und wie viele (zwischen 1950 und 1990 errichtete) DDR-Wohngebiete gibt es in Ihrer Stadt insgesamt (ohne die seit 2002 eingemeindeten Ortsteile)? Wie viele davon sind jeweils Fördergebiete im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost?
(Zutreffendes bitte eintragen)

	Anzahl insgesamt	davon Fördergebiete im Stadtumbau Ost
Innerstädtische Altbaugebiete		
DDR-Wohngebiete		

B.1.1

B Fragen zu innerstädtischen Altbauquartieren

B 1 Problemlagen und Entwicklungstrends

Die folgenden Fragen (B 1.1 bis B 1.8) beziehen sich auf die innerstädtischen Altbaugebiete der Stadt insgesamt.

B 1.1 Welche Problemlagen kennzeichnen die innerstädtischen Altbaugebiete in Ihrer Stadt?
(Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

	trifft zu auf alle Gebiete	trifft auf einige Gebiete zu	trifft auf kein Gebiet zu
fehlende Wohnungsnachfrage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Defizite im öffentlichen Raum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Defizite im Bereich der sozialen Infrastruktur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
leerstehende unsanierte Gebäude	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brachflächen mit negativer Ausstrahlung auf das Quartier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
problematisches Image des Quartiers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verlust früherer Funktion (z. B. Handel, Verwaltung, Gewerbe)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verkehrsbelastung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
andere Problemlagen, und zwar:			

B 1.2

2



B 1.2 Wie hoch ist in Ihrer Stadt der Wohnungsleerstand in den innerstädtischen Altbaugebieten insgesamt aktuell? (ggf. Schätzung)

Weiter mit Frage ...

von % (WE) bis % (WE) leerstehende Wohnungen in den innerstädtischen Altbaugebieten insgesamt

B 1.3

B 1.3 Welche Eigentümergruppen verfügen in den innerstädtischen Altbaugebieten über nennenswerte Wohnungsbestände und wie hoch sind deren Anteile an allen Wohnungen in den innerstädtischen Altbaugebieten? (ggf. Schätzung)

	Anteil WE
Kommune, kommunale Wohnungsgesellschaft	<input type="text"/> %
Wohnungsgenossenschaften	<input type="text"/> %
Private Großeigentümer (Immobilien Gesellschaften, Fonds)	<input type="text"/> %
Private Eigentümer (private Einzeleigentümer, Selbstnutzer, sonstige private Eigentümer)	<input type="text"/> %
Sonstige (Kirchen, Stiftungen usw.)	<input type="text"/> %

B 1.4

B 1.4 Welche Mieten werden im sanierten innerstädtischen Altbaubestand derzeit durchschnittlich erzielt? (Nettokaltmiete / Miete ohne Nebenkosten, ggf. Schätzung)

Spanne von ca. €/m² bis ca. €/m² nicht bekannt

B 1.5

B 1.5 Wie hat sich der Sanierungs- bzw. Aufwertungsprozess in den vergangenen fünf Jahren in den innerstädtischen Altbaugebieten im Vergleich seit 2002 entwickelt? (Zutreffendes bitte ankreuzen)

Der Sanierungs- bzw. Aufwertungsprozess

- ... hat sich in allen Gebieten beschleunigt
- ... hat sich in einigen Gebieten beschleunigt
- ... ist in etwa gleich geblieben
- ... hat sich in allen Gebieten verlangsamt
- ... hat sich in einigen Gebieten verlangsamt

B 1.6

B 1.6

B 1.8

B 1.7

B 1.7

B 1.6 Welche Veränderungen des Wohnungsmarktes und welche weiteren Gründe haben Ihrer Meinung nach die Beschleunigung bewirkt? (Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

- Altbauten werden attraktiver, die Nachfrage steigt
- günstige Zinsen am Kapitalmarkt
- verstärkter Einsatz der Städtebauförderung
- Käufer suchen vermehrt Immobilien als sichere Anlage
- intensivere Betreuung, Beratung durch die Kommune
- vermehrt Investoren aus dem Ausland

Andere Gründe, und zwar:

B 1.7

3

B 1.7 Welche Veränderungen des Wohnungsmarktes und welche weiteren Gründe haben Ihrer Meinung nach die Verlangsamung bewirkt? (Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

Weiter mit
Frage ...

- Altbaubestand ist weitgehend saniert
- Nachfrage nach Wohnraum nimmt ab
- finanzielle Spielräume der Eigentümer sind geringer geworden
- gestiegene Baukosten bzw. zu hohe Sanierungskosten
- viele unsanierte Gebäude liegen in unattraktiven Lagen, bzw. sind nicht vermietbar
- Größe/ Kubatur der Gebäude entspricht nicht heutigen Anforderungen
- keine ausreichenden Fördermöglichkeiten
- Eigentümergemeinschaften können sich nicht einigen
- die Eigentümer warten ab, haben kein Interesse

Andere Gründe, und zwar:

B 1.8

B 1.8 Fanden in den letzten fünf Jahren in den innerstädtischen Altbaugebieten Käufe oder Verkäufe von Wohnungen bzw. Wohngebäude statt? (Zutreffendes bitte ankreuzen)

- Ja, und zwar im Umfang von ca. Gebäuden bzw. von ca. WE
- Nein
- nicht bekannt

B 1.9

Bitte beantworten Sie die folgenden Fragen (B 1.9 - B 1.14) nur für das Gebiet im innerstädtischen Altbaubestand in Ihrer Stadt, das aktuell die größten Probleme aufweist.

B 1.9 Welches ist das Wohngebiet im innerstädtischen Altbaubestand, das aktuell die größten Probleme aufweist? (Bitte geben Sie den Namen des Gebietes an und charakterisieren Sie dieses kurz)

Name der Gebiets:

Gebietscharakteristik (z. B.: vorherrschendes Baualter bzw. bauliche Struktur, Sozialstruktur, Funktion und Einbindung in die Gesamtstadt etc.):

B 1.10



B 1.10 Welches sind die größten Probleme des Gebietes?

[Yellow box for answer]

Weiter mit Frage ...

B 1.11

B 1.11 Ist dieses Gebiet als städtebauliches Fördergebiet ausgewiesen? (Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

- Ja, als Stadtumbaugebiet gem. § 171b BauGB
- Ja, als Sanierungsgebiet gem. § 142 BauGB
- Ja, als Gebiet „aktive Stadt- und Ortsteilzentren“
- Nein, eine Ausweisung als Stadtumbaugebiet ist auch nicht geplant
- Nein, eine Ausweisung als Stadtumbaugebiet ist aber vorgesehen
- Nein, aber als Fördergebiet in einem anderen Programm der Städtebauförderung vorgesehen
- nicht bekannt
- Ja, anderes Programm

B 1.12

B 1.13

B 1.13

B 1.13

B 1.13

B 1.13

B 1.13

B 1.12 Wurden in den letzten fünf Jahren Mittel aus folgenden Programmbereichen des Stadtumbaus eingesetzt? (Zutreffendes bitte ankreuzen)

- Aufwertung
- Rückbau
- Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten
- Anpassung städtischer Infrastrukturen

B 1.13

B 1.13 Wie hoch ist der Wohnungsleerstand in diesem Gebiet aktuell? (ggf. Schätzung)

Gebiet: [Yellow box] % leerstehende Wohnungen in diesem Gebiet
bzw. [Yellow box] (absolut)

B 1.14

B 1.14 Wie hat sich der Leerstand in diesem Gebiet in den letzten fünf Jahren entwickelt? (Zutreffendes bitte ankreuzen)

Der Leerstand in diesem Gebiet ist

- ... gesunken
- ... unverändert
- ... angestiegen

B 2.1



B 2 Handlungsschwerpunkte und Altbaumanagement

Die folgenden Fragen (B 2.1. bis B 2.12) beziehen sich wieder auf die innerstädtischen Altbaugebiete insgesamt.

Weiter mit Frage ...

B 2.1 Welche Eigentümergruppen beteiligen sich aktuell an der umfassenden Sanierung von Altbauten in der Innenstadt? Wie viele Wohngebäude haben sie in den letzten fünf Jahren jeweils umfassend saniert? (ggf. Schätzung)

Beteiligung an der Altbausanierung durch	Anzahl Wohngebäude
<input type="checkbox"/> Kommune, kommunaler Liegenschaftsbetrieb oder Wohnungsgesellschaft	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> Wohnungsgenossenschaften	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> private Eigentümer (Einzeleigentümer, Selbstnutzer, sonstige Eigentümer)	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> Sonstige (Kirchen, Stiftungen usw.)	<input type="text"/>

B 2.2

B 2.2 Welche Aktivitäten wurden seitens der Stadt unternommen, um die Sanierung von innerstädtischen Altbauten zu unterstützen? (Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

- Motivation von Wohnungsunternehmen zu Sanierungsmaßnahmen im Altbaubestand
- Ansprache und Information privater Eigentümer
- Beratung von Eigentümern, Quartiersmanagement
- Bildung einer Anlaufstelle innerhalb der Verwaltung
- Unterstützung von Eigentümern bei der Veräußerung von Wohngebäuden
- Aufkauf und Sanierung/Sicherung von Wohngebäuden durch die Kommune oder einen in ihrem Auftrag tätigen Sanierungsträger/Treuhänder
- Bereitstellung von Mitteln aus den Programmen der Städtebauförderung *(bitte berücksichtigen Sie alle Programme der Städtebauförderung)*
- Bereitstellung von Mitteln speziell aus dem Programm Stadtumbau Ost
- sonstige finanzielle Unterstützung von Eigentümern

Andere Aktivitäten, und zwar:

B 2.3



B 2.3 Haben diese Maßnahmen zum erhofften Erfolg geführt?
(Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

Nur in wenigen Fällen ist eine Sanierung gelungen.
Die Erwartungen der Kommune wurden deutlich übertroffen.
Bei intensiver Beratung der Eigentümer wäre mehr möglich gewesen

trifft zu	unentschieden	trifft nicht zu
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Weiter mit Frage ...

B 2.4

B 2.4 Bei wie vielen Wohngebäuden im innerstädtischen Altbaubestand bis 1949 wurde die Aufwertung mit Mitteln der Städtebauförderung (alle Programme) in den letzten 10 Jahren unterstützt?
(ggf. schätzen)

Gebäude (Anzahl)

B 2.5

B 2.5 Wurden im Rahmen des Stadtumbaus Mittel des Programmteils Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten in Anspruch genommen? (Es gibt unterschiedliche Handhabungen und Bezeichnungen in den Ländern, beziehen Sie sich bitte auf den Einsatz der Mittel in Ihrer Kommune.)

- Ja
- Nein
- nicht bekannt

B 2.6

B 2.8

B 2.8

B 2.6 Wer war Eigentümer der Objekte, für die diese Mittel eingesetzt wurden? Für wie viele Objekte wurden die Mittel des Programmteils Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten von den jeweiligen Eigentümern eingesetzt (ggf. schätzen)?

Beteiligung an der Altbausanierung	Anzahl Wohngebäude
<input type="checkbox"/> Kommune	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> kommunale Wohnungsgesellschaft	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> Wohnungsgenossenschaften	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> private Kleineigentümer	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> selbstnutzende Eigentümer	<input type="text"/>
<input type="checkbox"/> Sonstige, und zwar:	<input type="text"/>

B 2.7



B 2.7 Wie sind die Mittel des Programmteils *Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten* in Ihrer Stadt hauptsächlich eingesetzt worden? (Zutreffendes ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

Weiter mit Frage ...

- Es wurden nur Sicherungsmaßnahmen an Dach und Fassade bezuschusst.
- Es werden mehr als reine Sicherungsmaßnahmen bezuschusst.
- Es werden die unrentierlichen Kosten im Zuge einer Komplettsanierung von Altbauten gefördert.
- Die Förderung wurde durch Mittel aus anderen Programmen ergänzt.
- Der Fördernehmer muss sich zur Sanierung des Gebäudes innerhalb eines vertraglich festgelegten Zeitraums verpflichten.
- Erwerb durch die Kommune

Anderweitiger Einsatz, und zwar:

B 2.8

B 2.8 Was sind die wichtigsten Gründe dafür, dass unsanierte/ leerstehende Altbauten bisher noch nicht ‚angefasst‘ wurden? (Bitte bringen Sie die zutreffenden Gründe in eine Rangfolge von 1 bis 7 und nennen Sie weitere Gründe.)

Rang Nr.:

- _____ Bauzustand der Gebäude/Zuschnitt von Gebäude und/oder Grundstück
- _____ Lage der Gebäude im Quartier/Emissionsbelastung durch Hauptverkehrsstraßen bei der Sanierung befürchtete Denkmalaufgaben
- _____ Eigentümer, die nicht bereit/nicht in Lage sind ihr Gebäude zu sanieren
- _____ fehlende Nachfrage
- _____ zu hohe Sanierungskosten/zu geringe Mieterlöse
- _____ fehlende/zu geringe Unterstützung durch Fördermittel

Andere Gründe, und zwar:

B 2.9

B 2.9 Für wie viele Wohngebäude ist aus ihrer Sicht eine umfassende Sanierung von größter städtebaulicher Bedeutung? Wie verteilen sich diese auf die Gebäudetypen? (Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

(ggf. Schätzung)

Anzahl Wohngebäude

- Wohngebäude an lärmemissionsbelasteten Straßenzügen
- große repräsentative Wohngebäude, Villen
- andere Wohngebäude der Gründerzeit (ca. 1870 bis 1918)
- andere Wohngebäude vor 1870 errichtet
- andere Wohngebäude zwischen 1919 und 1948 errichtet

B 2.10



B 2.10 Wie viele davon können unter den gegebenen Bedingungen in den nächsten fünf Jahren saniert werden, sofern Förderinstrumente weiter wie bisher zur Verfügung stehen?

Anzahl Wohngebäude:

B 2.11 Durch welche Anreize könnte die Aufwertung der Gebiete beschleunigt werden?
(Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

- Zuschuss für Eigentümer
- günstigere Darlehen für Eigentümer
- bessere steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten
- Erleichterung / Unterstützung von Käufen und Verkäufen
- Altbaumanagement: aktive Beratung und Betreuung von Eigentümern

Andere Anreize, und zwar:

B 2.12 Werden Sie von Interessenten auf Möglichkeiten der Wohnraumförderung oder auf steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten im innerstädtischen Altbaubestand angesprochen?
(Zutreffendes bitte ankreuzen)

- Ja, es gibt Nachfragen zur Wohnraumförderung der Länder
- Ja, es gibt Nachfragen zu steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten
- Nein

Andere Anreize, und zwar:

Weiter mit Frage

B 2.11

B 2.12

C 1.1



C Fragen zu DDR-Wohngebieten
 (gemeint sind nicht nur Plattenbaubestände, sondern auch Gebäude in Blockbauweise und Mauerwerksbau)

C 1 Problemlagen und Entwicklungstrends

Die folgenden Fragen (C 1.1 bis C 1.8) beziehen sich auf die DDR- Wohngebiete insgesamt.

C 1.1 Welche Problemlagen kennzeichnen die DDR-Wohngebiete in Ihrer Stadt heute?
 (Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

Weiter mit Frage ...

	trifft auf alle Gebiete zu	trifft auf einige Gebiete zu	trifft auf kein Gebiet zu
leerstehende Wohnungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
fehlende Wohnungsnachfrage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
problematisches Image von Wohngebieten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Defizite im öffentlichen Raum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Defizite im Bereich der sozialen Infrastruktur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
leerstehende Infrastruktureinrichtungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brachflächen mit negativer Ausstrahlung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reduzierung in der ÖPNV-Bedienung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
andere Problemlagen, und zwar:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C 1.2

C 1.2 Wie hoch ist der Wohnungsleerstand in den DDR- Wohngebieten aktuell? (ggf. Schätzung)

% leerstehende Wohnungen im DDR-Wohnungsbestand insgesamt

C 1.3

C 1.3 Wie hat sich der Leerstand in den DDR- Wohngebieten in den letzten fünf Jahren entwickelt?
 (Zutreffendes bitte ankreuzen)

- Der Leerstand ist
- ... in allen Gebieten gesunken
 - ... in einigen Gebieten gesunken
 - ... unverändert
 - ... in allen Gebieten angestiegen
 - ... in einigen Gebieten angestiegen

C 1.4



C 1.4 In welchem Umfang fanden im Bestand der DDR-Wohngebiete Abrisse statt? (ggf. Schätzung)

Abrisse seit 2002: WE

Abrisse in den letzten fünf Jahren: WE

Weiter mit

Frage

C 1.5 Welche Neuvermietungsrenten werden in den DDR-Wohngebieten derzeit erzielt? (Nettokaltmiete ohne kalte und warme Betriebskosten), (ggf. Schätzung)

Spanne von ca. €/m² bis ca. €/m² weiß nicht

C 1.5

C 1.6

C 1.6 Wie hat sich der Rückbauprozess des Bestandes in den vergangenen fünf Jahren entwickelt? (Zutreffendes bitte ankreuzen)

Der Rückbauprozess

... hat sich beschleunigt

... ist in etwa gleich geblieben

... hat sich verlangsamt

C 1.8

C 1.8

C 1.7

C 1.7 Welche Gründe sind Ihnen für den Rückgang der Abrisstätigkeit bekannt? (Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

Der Leerstand hat für die Wohnungsunternehmen ein erträgliches Niveau erreicht.

Die Rückbaupotenziale der mitwirkungsbereiten Wohnungsunternehmen sind erschöpft.

Die finanziellen Spielräume der Wohnungsunternehmen haben sich verkleinert.

Leerstände konzentrieren sich in den oberen Etagen.

Es fehlt den mitwirkenden Wohnungsunternehmen an Umsetzwohnungen im eigenen Bestand.

Umzugsbereitschaft der Mieter hat abgenommen.

Die Wohnungsunternehmen haben sich nicht (mehr) auf Objekte für den Rückbau verständigt.

Die Wohnungsunternehmen warten ab, ob eine Nachfolgeregelung zum AHG in Kraft tritt.

Die Wohnungsunternehmen erwarten eine zunehmende Nachfrage nach ihren Wohnungen.

Andere Gründe, und zwar:

C 1.8

C 1.8 Welche Gründe hatten in den letzten fünf Jahren Einfluss auf die Abrisstätigkeit?
(Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

- Der Leerstand ist nach wie vor zu hoch bzw. steigt an.
- Der Leerstand ist wirtschaftlich zunehmend belastend für die Unternehmen.
- Die Unternehmen wollen die Mittel der Härtefallregelung nach § 6a AHG ausschöpfen.
- Die finanziellen Spielräume der Unternehmen haben sich vergrößert.
- Es wurde verstärkt Teilrückbau durchgeführt.
- Die Unternehmen haben sich zunehmend auf Objekte für den Rückbau verständigt.

Andere Gründe, und zwar:

Weiter mit
Frage ...

C 1.9

Bitte beantworten Sie die folgenden Fragen (C 1.9.- C 1.13.) nur für das DDR-Wohngebiet in Ihrer Stadt, das aktuell die größten Probleme aufweist.

C 1.9 Welches ist das DDR-Wohngebiet, das aktuell die größten Probleme aufweist?
(Bitte geben Sie den Namen des Gebietes an und charakterisieren Sie dieses kurz)

Name der Gebiets:

Gebietscharakteristik (z. B.: vorherrschendes Baualter, vorherrschende Anzahl der Stockwerke, Sozialstruktur, Funktion und Einbindung in die Gesamtstadt etc.):

C 1.10

C1.10 Welches sind die größten Probleme des Gebietes?

C 1.11

C 1.11 Ist dieses Gebiet als Stadtumbaugebiet gem. § 171b BauGB ausgewiesen?
(Zutreffendes bitte ankreuzen)

- Ja
- Nein, eine Ausweisung als Stadtumbaugebiet ist auch nicht geplant.
- Nein, eine Ausweisung als Stadtumbaugebiet ist aber vorgesehen.
- nicht bekannt

C 1.12

C 1.13

C 1.13

C 1.13

12



C 1.12 Wurden in diesem Gebiet in den letzten Jahren Mittel aus folgenden Programmbereichen des Stadtumbaus eingesetzt? (Zutreffendes bitte ankreuzen)

- Aufwertung
- Rückbau
- Anpassung städtischer Infrastrukturen

Weiter mit Frage ...

C 1.13

C 1.13 Welche der folgenden Aussagen treffen Ihrer Meinung nach für das Gebiet zu? (Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

Leerstände konzentrieren sich

- ... in den Beständen der kommunalen Wohnungsgesellschaft
- ... in den Beständen von Wohnungsgenossenschaften
- ... in den Beständen von privaten Eigentümern
- ... in bestimmten Teilräumen bzw. Lagen im Gebiet
- ... in den oberen Etagen
- ... in bestimmten Bautypen

Leerstände konzentrieren sich in anderen Beständen, und zwar in:

C 2.1

C 2 Handlungsschwerpunkte und Rückbaumangement

Bitte beantworten Sie die folgenden Fragen (C 2.1 bis C 2.4) wieder für die DDR- Wohngebiete insgesamt.

C 2.1 Welche Eigentümer verfügen über Wohnungsbestände in DDR-Wohngebieten, welche davon haben sich in den zurückliegenden Jahren am Stadtumbau beteiligt? (Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)

	Anteil WE in % (ggf. Schätzung)	Beteiligung am Stadtumbau		
		intensiv	punktuell	gar nicht
kommunale Wohnungsgesellschaft		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohnungsgenossenschaften		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohneigentumsgemeinschaften		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Private Eigentümer		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C 2.2



C 2.2 Gibt es eine mit den wichtigsten Akteuren abgestimmte Zielsetzung, wie viele Wohnungen in den kommenden fünf Jahren rückgebaut werden sollen? *(Zutreffendes bitte ankreuzen, Mehrfachnennungen möglich)*

- keine abgestimmte Zielsetzung
- Zielsetzung höher als in den letzten fünf Jahren
- Zielsetzung auf dem Niveau der letzten fünf Jahre
- Zielsetzung niedriger als in den letzten fünf Jahren
- Zielsetzung deutlich niedriger als in den letzten fünf Jahren

Weiter mit Frage ...

C 2.3

C 2.3 Muss der Rückbau nach Ihrer Einschätzung beschleunigt werden? *(Zutreffendes bitte ankreuzen)*

- Ja
- Nein
- nicht bekannt

C 2.4

C 2.4 Durch welche Anreize könnte der Rückbau im Gebiet beschleunigt werden?

Noch eine abschließende Frage:

Wer hat diesen Fragebogen ausgefüllt?

Name, Vorname	<div style="background-color: yellow; height: 20px;"></div>
Funktion	<div style="background-color: yellow; height: 20px;"></div>
Amt/Fachbereich	<div style="background-color: yellow; height: 20px;"></div>
Straße, PLZ und Ort	<div style="background-color: yellow; height: 20px;"></div>
Telefon	<div style="background-color: yellow; height: 20px;"></div>
	E-Mail <div style="background-color: yellow; height: 20px; width: 150px;"></div>

Falls nicht identisch, bitte geben Sie einen Ansprechpartner an.

Name, Vorname	<div style="background-color: yellow; height: 20px;"></div>
Funktion	<div style="background-color: yellow; height: 20px;"></div>
Amt/Fachbereich	<div style="background-color: yellow; height: 20px;"></div>
Straße, PLZ und Ort	<div style="background-color: yellow; height: 20px;"></div>
Telefon	<div style="background-color: yellow; height: 20px;"></div>
	E-Mail <div style="background-color: yellow; height: 20px; width: 150px;"></div>



Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

Wir werden Sie über die Ergebnisse der Auswertung in geeigneter Form informieren!

Wenn es in Ihrer Kommune aktuelle Gutachten, Befragungsergebnisse, Broschüren, Konzeptionen, Monitoringberichte etc. gibt, die Sie uns zur Verfügung stellen können, würden wir uns darüber sehr freuen!

Raum für weitere Anregungen und Hinweise:

A large, solid yellow rectangular area that serves as a designated space for providing further suggestions and hints.

Gesprächspartner Fallstudien

Altenburg:

Uta Wolf, Referatsleiterin Stadtplanung, Stadt Altenburg, 26.3.2013

Lutz Funke, Vorstand, Wohnungsgenossenschaft Altenburg e.G., 18.6.2013

Peter Gzik, Sprecher Stadtforum Innenstadt, Forum für Denkmalschutz und Stadtentwicklung, 18.3.2013

Michael Rüger, Geschäftsführer, Städtische Wohnungsgesellschaft Altenburg mbH, 31.7.2013

Demmin:

Hans-Dieter Schwierske, Mitarbeiter Stadtplanungsamt, Stadt Demmin, 6.6.2013

Barbara Genschow, WIMES (Wirtschaftsinstitut-Marktforschung-Evaluation-Strukturentwicklung), Rostock, 6.6.2013

Frau von Kuß, BIG Städtebau GmbH, Beauftragte Demmin, 6.6.2013

Roman Gau, Geschäftsführer, Wohnungsbau- und Verwaltungsgesellschaft Demmin GmbH, 6.6.2013

Herr Hannemann, Vorstand, Allgemeine Wohnungsgenossenschaft Demmin e.G., 15.5.2013

Halle:

Herr Haake, Herr Hoffmann, Herr Dr. Isensee, Vorstand BWG Halle-Merseburg e.G., 28.6.2013

Herr Kühne, Vorstand Eisenbahnergenossenschaft e.G., 28.6.2013

Herr G. Lindemann., Eigentümermoderator, 18.3.2013, 1.8.2013

Herr Dr. Steffen Fliegner, Stadtverwaltung, 8.8.2013

Luckenwalde:

Horst-Ulrich König, Geschäftsführer, Luckenwalder Wohnungsgesellschaft mbH, 23.5.2013

Peter Grade, Mitarbeiter, Luckenwalder Wohnungsgesellschaft mbH, 23.5.2013

Peter Mann, Leiter Stadtplanungsamt, Stadt Luckenwalde, 6.3.2013

Torsten Esch, Mitarbeiter Stadtplanungsamt, Stadt Luckenwalde, 11.6.2013

Petra Kretschmann, Vorsitzende Haus & Grund, Ortsverein Luckenwalde, 11.6.2013

Michael Wessel, KiQ-Altbaubüro "Dahmer Straße/Zentrum" Luckenwalde, 11.6.2013

Dr. Karl-Josef Stöhr, privater Wohnungseigentümer, 10.6.2013

Neubrandenburg:

Herr Frank Benischke, Geschäftsführer, Neubrandenburger Wohnungsgesellschaft mbH, 2.5.2013

Herr Keil, Mitarbeiter, Neubrandenburger Wohnungsgesellschaft mbH, 2.5.2013

Herr René Gansewig, Vorstand Neubrandenburger Wohnungsbaugenossenschaft e.G., 27.5.2013

Frau Viola Brentführer, Leiterin Stadtplanungsamt, Stadt Neubrandenburg, 2.5.2013

Herr Jörg Metelmann, Mitarbeiter Stadtplanungsamt, Stadt Neubrandenburg, 2.5.2013

Herr Jens Arndt, Vorsitzende Haus & Grund, Ortsverein Neubrandenburg, 23.4.2013

Plauen:

Frau Wolf, Vorstand Wohnungsgenossenschaft Plauen e.G., 27.6.2013

Herr Forster, Herr Hofmann, , Stadtverwaltung Plauen, 27.6.2013

Frau Polte Roth Sanierungsträger, 27.6.2013

Pößneck:

Frank Bachmann, Bauamtsleiter, Stadt Pößneck, 17.6.2013

Volker Müller, Grundstücks- und Wohnungsgesellschaft Pößneck/Triptis mbH, 18.6.2013

Heinrich Liman, privater Wohnungseigentümer, 30.5.2013

Dietmar Wojtech, privater Wohnungseigentümer, 17.6.2013

Sangerhausen:

Herr Keil, Geschäftsführung Wohnungsbaugesellschaft Sangerhausen, 1.8.2013
Frau Kaiser, Wohnungsbaugenossenschaft Sangerhausen, 3.7.2013
Herr Westermann, Büro Westermann und Partner, 18.6.2013

Staßfurt:

Herr Dr. Neumann, Geschäftsführer Wohnungsbaugesellschaft Staßfurt, 22.1.2013
Herr Ringström, Vorstand Wohnungsbaugenossenschaft Staßfurt, 22.1.2013
Herr Kaufmann, Frau Dorow, Stadtverwaltung Staßfurt, 23.4.2013
Johannes Jonen, Mitglied des Aufsichtsrates der Wohnungsbaugesellschaft Staßfurt, 2.8.2013

Weißwasser:

Birgit Michel, kaufm. Vorstand der WGW, Wohnungsbaugenossenschaft Weißwasser, 21.6.2013
Petra Sczesny, Geschäftsführerin WBG Wohnungsbaugesellschaft mbH Weißwasser, 21.6.2013
Detlef Krahl, Hauptsachbearbeiter Stadtplanung, Referat Bau, Weißwasser, 21.6.2013
Frau Nitsche, Lausitzer Rundschau, 24.6.2013
Herr Große, STEG Dresden, 25.6.2013

Sonstige*Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, 8.3.2013*

Dr. Edith Nolte, Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern
Abteilung 5
Referat 500, Wohnungswesen und soziale Wohnraumförderung, Beteiligungen, Bauwirtschaft

Henning Schumacher, Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern
Abteilung 5
Referat 530, Stadtentwicklung und Städtebauförderung, Referatsleiter

Dorit Materna, Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern
Abteilung 5
Referat 530, Stadtentwicklung und Städtebauförderung

Sächsisches Ministerium des Inneren, SMI,

Herr Köppl, Herr Bachmann, Frau Kittel, 26.2.2013

Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt

Frank Bartel, Referat 24, 9.5.2013

Investitionsbank Sachsen-Anhalt

Frau Zörner, 19.3.2013

Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., Haus & Grund Deutschland,

Torsten Weidemann, Referent, 30.7.2013

Geschäftsführer der wohnungs- und immobilienwirtschaftlichen Regionalverbände Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, 7.3.2013 (Vorstellung und Diskussion des Projekts)

GdW, Gesamtverband der Wohnungswirtschaft, Ingeborg Esser, 6.5.2013

Verband der Wohnungswirtschaft Sachsen-Anhalt,
Ronald Meissner, Verbandsdirektor, 19.3.2013

Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V., 25.7.2013

Christian Bruch, Bundesgeschäftsführer

Annette Hellwig, Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., Haus & Grund Deutschland, Referentin für Stadtentwicklung/Demografie

BIG Städtebau

Herr Steuer (Sachsen Anhalt), 10.4.2013, Herr Riemer (Mecklenburg-Vorpommern) 17.4.2013

Büro GRAS-Architektur und Stadtplanung, Dresden

Herrmann Sträb, Herr Groß 26.2.2013

Büro Westermann und Partner

Herr Stefan Westermann, 30.7.2013

Ernst Basler und Partner

Herr Stefan Kathke, 5.9.2013

Teilnehmer an den Sitzungen des Expertenkreises

- Dr. Reinhard Aehnelt, IfS
- Dennis Beyer, BFW e.V.
- Dirk Böttcher, SenStadtUm Berlin
- Christian Bruch, Bundesgeschäftsführer des BfW
- Ingeborg Esser, Hauptgeschäftsführerin des GdW
- Iris Grunenberg, Abteilungsleiterin, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
- Annette Hellwig, BfW, Referat Stadtentwicklung und Demographie
- Carsten Herlitz, Justiziar des GdW
- Manfred Hilgen, Referatsleiter Stadtumbau Ost und West, BMVBS
- Dr. Richard Köhler, Bundesministerium für Finanzen
- Michael Köppl, SMI
- Prof. Dr. Olaf Langlotz, Abteilungsleiter, Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr
- Daniel Leimner, BMI
- Dr. Heike Liebmann, B.B.S.M.
- Ronald Meißner, Verbandsdirektor der Wohnungsgenossenschaften Sachsen-Anhalt e.V.
- Mathias Metzmacher, BBSR
- Jacqueline Modes, BMVBS
- Anja Röding, BMVBS
- Christiane Schlüter, KfW Bankengruppe
- Wolf Schulgen, Abteilungsleiter, SenStadtUm Berlin
- Anita Schulze, BMF
- Christian Schwabe, Abteilungsleiter, Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern
- Jürgen Schweinberger, Abteilungsleiter, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg
- Dr. Hanna Sommer, B.B.S.M.
- Thomas Thurn, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg
- Jürgen Vesper, IfS
- Torsten Weidemann, Haus & Grund Deutschland
- Rita Werneke, Referatsleiterin, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg